**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Contexto normativo – Alcance**

En la expedición de los documentos tipo, la Agencia debe realizar un análisis de la información y/o documentos que dan cuenta de la actividad contractual desplegada por las entidades públicas. Para este análisis, deben tenerse en cuenta parámetros tales como: la revisión de la contratación en sectores estratégicos, la revisión histórica del gasto público ejecutado en la contratación de las entidades, la revisión de los planes anuales de adquisiciones, entre otros instrumentos, que permitan focalizar la implementación gradual y estratégica de dichos documentos en los diferentes sectores de la economía.

Así mismo, los documentos tipo al menos deben contener «Los requisitos habilitantes, los 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». Por ello, para adoptar los documentos tipo es necesario un estudio detallado de cada una de las exigencias que deben quedar plasmadas en los mismos, especialmente, cuando la expedición de estos implica un trabajo que pretende implementar las mejores prácticas en la contratación estatal.

Además, por disposición expresa de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación está sometida al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las autoridades deben implementar los documentos tipo que encuentren dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de su inalterabilidad. Lo anterior significa que las entidades públicas carecen de la facultad para modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, los espacios incluidos entre corchetes y resaltados en gris.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Ámbito de aplicación**

Así, en desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió las Resoluciones 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020, modificadas por las Resoluciones 161 del 17 de junio de 2021, 173 del 30 de junio de 2021 y 304 del 13 de octubre de 2021. Mediante estos actos administrativos se adoptaron y ajustaron los documentos tipo para licitación de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico y los documentos tipo para licitación de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en modalidad llave en mano, respectivamente.

[…] existen tres (3) criterios para determinar si procede de forma obligatoria la contratación de una actividad mediante estos documentos tipo, a saber: i) que se trate de una obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, cuyo proceso de selección se adelantará en la modalidad de licitación pública; ii) que el contrato se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; y iii) que el objeto a contratar esté asociado a alguno de los tipos de obra y actividades señaladas en la «Matriz 1 – Experiencia». La coexistencia de tales condiciones hace obligatoria la aplicación de los documentos tipo.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Infraestructura de transporte – Concurrencia – Combinación de experiencia entre matrices**

[…] escogidos los documentos tipo aplicables conforme a las anteriores reglas, las obras que no encajen dentro del ámbito de aplicación de estos, serán consideradas obras adicionales en los términos del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, o el artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020. Esto significa que, si la entidad determina, ya sea por la necesidad de la autorización del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico o por la relevancia técnica y presupuestal, que corresponde utilizar los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, deberá aplicar el artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020 respecto de la parte del objeto contractual concerniente a obra pública de infraestructura de transporte. Asimismo, si la entidad contratante determina que deben aplicarse los documentos tipo de infraestructura de transporte, le corresponderá aplicar el artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, en lo relativo a la intervención de la infraestructura de agua potable o saneamiento básico.

[…]

Según esta regla, la entidad debe configurar la experiencia exigible combinando la Matriz 1 de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico con la de los documentos tipo de infraestructura de transporte, de tal manera que el requisito de experiencia adicional a exigirse en virtud del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, estará determinado por esta última. Esto significa que, por ejemplo, si se requiere contratar el mejoramiento de una red de alcantarillado que implica la intervención de vías urbanas –*v.g* la remoción y posterior reposición del pavimento–, en lo concerniente a los requisitos de experiencia general y específica deberán exigirse los establecidos para la actividad 1.2 de la Matriz 1 adoptada por las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, los cuales deberán combinarse con los establecidos para la actividad 6.1 de la Matriz 1 de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación pública para obra de infraestructura de transporte, o la actividad constructiva pertinente al tipo de infraestructura de transporte categorizadas en el tipo de infraestructura urbana.



Bogotá, 17 Diciembre 2021

Señor

**David Felipe Alfonso Jiménez**

Bogotá, D.C

 **Concepto C‒657 del 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Contexto normativo – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Ámbito de aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Infraestructura de transporte – Concurrencia – Combinación de experiencia entre matrices de experiencia. |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20211105010236 |

Estimado señor Alfonso:

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 04 de noviembre de 2021.

**1. Problema Planteado**

En relación con la Matriz 1 de Experiencia de los documentos tipo infraestructura de agua potable y saneamiento básico, usted realiza la siguiente consulta:

«En la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo para contratar obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico se encuentra la siguiente nota: «Nota: Estas reglas de combinación de experiencia son extensivas cuando se realiza la combinación de experiencia entre diferentes matrices de documentos tipo, por ejemplo, la matriz de agua potable y la matriz de infraestructura de transporte, se aplican las mismas reglas establecidas en esta sección»

No obstante, la anterior nota se encuentra en la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo para licitaciones de obras de infraestructura de transporte, por lo que se solicita aclarar si la mencionada nota se puede hacer extensiva cuando las obras principales a contratar corresponden a infraestructura de transporte, es decir, en el caso de que una entidad pretenda contratar obras civiles cuyas actividades de mayor valor corresponden a la construcción de malla vial, a su vez se contempla ejecutar actividades de acueducto y alcantarillado, cuyo valor también es significativo, pero menor al de las actividades de malla vial,

¿Puede la entidad establecer los requisitos de experiencia combinando las respectivas matrices de los documentos tipo de infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento básico, de forma similar a como se indica en la precitada nota contenida en la Matriz 1 – Experiencia correspondiente a los documentos tipo del sector de agua potable y saneamiento básico?».

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto con radicado No. 4201912000004855 del 13 de agosto de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201912000006117 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000005786 del 7 de octubre de 2019, 4201912000006928, 4201912000006929 y 4201913000006952 del 8 de octubre de 2019, 4201912000006613 del 24 de octubre de 2019, 4201912000006576 del 6 de noviembre de 2019, 4201912000007375 y 4201912000007452 del 14 de noviembre de 2019, 4201912000007166 del 2 de diciembre de 2019, 4201912000007996 del 9 de diciembre de 2019, 4201912000007465 del 13 de diciembre de 2019, 4201912000007755 y 4201912000007931 del 20 de diciembre de 2019, 4201912000008017 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000008465 del 8 de enero de 2020, C-133 del 30 de marzo de 2020, C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-596 del 8 de septiembre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-773 del 14 de enero de 2021, C-789 del 19 de enero de 2021, C-033 del 1 de marzo de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021, C-142 del 7 de abril de 2021, C-157 del 13 de abril del 2021, C-186 del 19 de abril de 2021, C-244 del 4 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo de 2020, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-251 del 2 de junio de 2021, C-273 del 11 de junio de 2021 y C-541 del 27 de septiembre de 2021 se pronunció sobre la definición y el alcance de los documentos tipo y la solicitud de experiencia cuando el objeto contractual involucra infraestructura de agua potable y saneamiento básico e infraestructura de transporte. Algunos de los argumentos expuestos se reiteran a continuación:

**2.1. Contexto normativo de los documentos tipo en especial los expedidos para proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico**

La referencia a los pliegos tipo en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[1]](#footnote-1). La orientación inicial del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los pliegos tipo en todos los contratos estatales, pues el parágrafo 3º del proyecto disponía que «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»[[2]](#footnote-2).

La intención era agilizar y dar mayor transparencia a los procedimientos de selección, así como evitar el direccionamiento, razón por la cual –conforme a lo explicado en la exposición de motivos– «[…] se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos»[[3]](#footnote-3) . Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[4]](#footnote-4).

Posteriormente, a partir del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades públicas sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Esta norma 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, consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[5]](#footnote-5).

Mas tarde, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[6]](#footnote-6).

De conformidad con esta Ley, se otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar los documentos tipo; entidad que para el cumplimiento de las funciones atribuidas por el Decreto Ley 4170 de 2011, requiere la «coordinación con entidades técnicas o especializadas». Lo anterior con la finalidad de elaborar los cronogramas y procedimientos indispensables para implementarlos de forma estratégica en los distintos sectores de la economía, facilitando su incorporación en el sistema de compra pública.

En la expedición de los documentos tipo, la Agencia debe realizar un análisis de la información y/o documentos que dan cuenta de la actividad contractual desplegada por las entidades públicas. Para este análisis, deben tenerse en cuenta parámetros tales como: la revisión de la contratación en sectores estratégicos, la revisión histórica del gasto público ejecutado en la contratación de las entidades, la revisión de los planes anuales de adquisiciones, entre otros instrumentos, que permitan focalizar la implementación gradual y estratégica de dichos documentos en los diferentes sectores de la economía.

Así mismo, los documentos tipo al menos deben contener «Los requisitos habilitantes, los 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». Por ello, para adoptar los documentos tipo es necesario un estudio detallado de cada una de las exigencias que deben quedar plasmadas en los mismos, especialmente, cuando la expedición de estos implica un trabajo que pretende implementar las mejores prácticas en la contratación estatal.

Además, por disposición expresa de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación está sometida al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las autoridades deben implementar los documentos tipo que encuentren dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de su inalterabilidad. Lo anterior significa que las entidades públicas carecen de la facultad para modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, los espacios incluidos entre corchetes y resaltados en gris.

Así, en desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió las Resoluciones 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020, modificadas por las Resoluciones 161 del 17 de junio de 2021, 173 del 30 de junio de 2021 y 304 del 13 de octubre de 2021[[7]](#footnote-7). Mediante estos actos administrativos se adoptaron y ajustaron los documentos tipo para licitación de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico y los documentos tipo para licitación de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en modalidad llave en mano, respectivamente.

De acuerdo con la parte considerativa de las Resoluciones 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020, la adopción de estos documentos tipo se efectuó, entre otras, con el propósito de promover la pluralidad de oferentes y adoptar buenas prácticas contractuales que garanticen el adecuado manejo de los recursos públicos destinados a las obras de agua potable y saneamiento básico. Además, el numeral 9 de la memoria justificativa de estas resoluciones determina el ámbito de aplicación y sujetos a quien se dirige, indicando que «Los documentos objeto de la resolución serán aplicados a los contratos de obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, que se realicen por licitación pública». En este sentido, estos documentos tipo tienen por objeto una tipología contractual combinada con una modalidad de selección específica: la obra pública para los proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico bajo la modalidad de licitación pública.

Para tales efectos, el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 80 define el contrato de obra como aquellos que «celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago». Por tal motivo, conforme al artículo 2 de las Resoluciones Nos. 248 y 249 de 2020, los documentos tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten contratos de obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, que se realicen por la modalidad de licitación pública.

Sobre los documentos tipo propiamente dichos, el artículo 2 de las resoluciones citadas contempló el documento base, junto con los correspondientes anexos, formatos, matrices y formularios. La parte introductoria de los documentos base dispone que estos se aplican a los procedimientos de selección de licitación para obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, que correspondan a las actividades definidas en la «Matriz 1 – Experiencia». De esta manera, los proyectos de agua potable y saneamiento básico no contemplados en la «Matriz 1 – Experiencia» no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 248 de 2020, relacionado con la posibilidad de exigir experiencia adicional en determinados supuestos.

Concretamente, para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo debe acudirse a la «Matriz 1 – Experiencia». Esta matriz –con los cambios de la Resolución 173 del 30 de junio de 2021– contempla seis (6) clases de obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, a saber: 1) obras de acueductos, 2) obras de alcantarillado –sanitarios y/o pluviales y/o combinados–, 3) obras de aseo y/o manejo de residuos, 4) obras para PTAP –planta de tratamiento de agua potable– y/o PTAR –planta de tratamiento de aguas residuales–, 5) estudios y diseños –en el caso de proyectos que requieran labores de estudios, diseños y construcción bajo la modalidad de llave en mano– y 6) unidades sanitarias para vivienda rural dispersa.

En relación con cada tipo de infraestructura se encuentran los siguientes componentes: i) cuantías del proceso de contratación, la cual contiene los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del proceso de contratación y sirve de referencia para definir la experiencia exigible y ii) la actividad a contratar, que corresponde a la columna identificada como «actividad a contratar», donde la entidad estatal debe identificar en cuál de las actividades a contratar se ubica el objeto contractual a ejecutar, y conforme a ellas exigir la experiencia definida en la «Matriz 1 – Experiencia».

Con base en lo anterior, la entidad estatal –en la etapa de planeación– debe identificar el tipo de obra de infraestructura y las actividades definidas en la «Matriz 1 – Experiencia» de acuerdo con el alcance del objeto a contratar. De este modo, si la entidad determina que el contrato a ejecutar contempla alguno de los tipos de obra de infraestructura y actividades de la «Matriz 1 – Experiencia», deberá dar aplicación a estos documentos tipo y exigirá la experiencia general y la experiencia específica de acuerdo con la actividad a contratar y con la cuantía del procedimiento, teniendo en cuenta las instrucciones señaladas en la matriz.

En este orden de ideas, existen tres (3) criterios para determinar si procede de forma obligatoria la contratación de una actividad mediante estos documentos tipo, a saber: i) que se trate de una obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, cuyo proceso de selección se adelantará en la modalidad de licitación pública; ii) que el contrato se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; y iii) que el objeto a contratar esté asociado a alguno de los tipos de obra y actividades señaladas en la «Matriz 1 – Experiencia». La coexistencia de tales condiciones hace obligatoria la aplicación de los documentos tipo.

De esta manera, los documentos tipo para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico adoptados mediante las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, son obligatorios únicamente para los procesos de selección en la modalidad de licitación pública que involucre actividades contempladas en la «Matriz 1 – Experiencia». En consecuencia, para la ejecución de obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico mediante las demás modalidades de selección, v. gr., selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, en los que se contemplen dichas actividades, no resulta obligatoria la implementación de estos documentos tipo. En estos eventos, las entidades tienen la posibilidad de adoptar el documento tipo como un criterio de buena práctica contractual a pesar de que no estén obligados a acogerlos para dichas modalidades de selección, y podrán adaptar las condiciones y exigencias de documentos dipo al procedimiento de selección que requiera adelantar.

**2.2. Experiencia en los procesos que involucran infraestructura de agua potable y saneamiento básico e infraestructura de transporte**

Dado que es posible que concurran en un objeto contractual intervenciones de infraestructura de transporte con obras públicas de agua potable y saneamiento básico, y viceversa, generándose la duda sobre qué documentos tipo deben aplicarse, las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020 incluyeron criterios para resolver estas situaciones. El artículo 5 de estos actos administrativos contempla dos reglas que deben aplicarse de manera sucesiva y excluyente, para determinar los documentos tipo aplicables, e incluso justificar técnicamente dicha escogencia en el estudio previo[[8]](#footnote-8).

La aplicación de la primera de estas reglas implica determinar si el proceso de contratación requiere o no autorización del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, en caso de necesitarse deberán aplicarse los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico. De no requerirse la referida autorización la entidad deberá proceder a aplicar la segunda regla, según la cual le corresponderá determinar el documento tipo aplicable en función de la relevancia técnica del proyecto, impacto o valor que representa en el presupuesto oficial del proceso de contratación, de tal manera que si lo más relevante técnicamente, lo que tiene mayor peso en el impacto del proyecto o lo que abarca una mayor proporción del presupuesto oficial son las obras de agua potable y saneamiento básico, deberán aplicarse los documentos tipo adoptados por las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, y en caso contrario los de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad que corresponda. En todo caso, independientemente de cuales sean los documentos tipo que se pretendan aplicar, la entidad deberá justificar técnicamente su decisión en los estudios previos.

En ese orden, escogidos los documentos tipo aplicables conforme a las anteriores reglas, las obras que no encajen dentro del ámbito de aplicación de estos, serán consideradas obras adicionales en los términos del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, o el artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020[[9]](#footnote-9). Esto significa que, si la entidad determina, ya sea por la necesidad de la autorización del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico o por la relevancia técnica y presupuestal, que corresponde utilizar los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, deberá aplicar el artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020 respecto de la parte del objeto contractual concerniente a obra pública de infraestructura de transporte. Asimismo, si la entidad contratante determina que deben aplicarse los documentos tipo de infraestructura de transporte, le corresponderá sujetarse al artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, en lo relativo a la intervención de la infraestructura de agua potable o saneamiento básico.

En caso de que se determine que los documentos tipo que deben aplicarse son los de agua potable y saneamiento básico, siendo adicional la intervención de la infraestructura de transporte, además de los parámetros del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, la entidad deberá aplicar el numeral 3.5.1. del documento base. Este numeral está dirigido a que la entidad determine la complejidad técnica del proyecto de acuerdo con lo establecido en la Matriz 1, justificando los requisitos de experiencia general y específica exigibles. Además, este numeral incluye una regla especial para los eventos en los que la obra pública de agua potable y saneamiento básico concurra con la de infraestructura de transporte[[10]](#footnote-10).

Según esta regla, la entidad debe configurar la experiencia exigible combinando la Matriz 1 de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico con la de los documentos tipo de infraestructura de transporte, de tal manera que el requisito de experiencia adicional a exigirse en virtud del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, estará determinado por esta última. Esto significa que, por ejemplo, si se requiere contratar el mejoramiento de una red de alcantarillado que implica la intervención de vías urbanas –*v.g* la remoción y posterior reposición del pavimento–, en lo concerniente a los requisitos de experiencia general y específica deberán exigirse los establecidos para la actividad 1.2 de la Matriz 1 adoptada por las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020[[11]](#footnote-11), los cuales deberán combinarse con los establecidos para la actividad 6.1 de la Matriz 1 de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación pública para obra de infraestructura de transporte[[12]](#footnote-12), o la actividad constructiva pertinente al tipo de infraestructura de transporte categorizadas en el tipo de infraestructura urbana.

A efectos de determinar el requisito de experiencia adicional será relevante la equivalencia en SMMLV de la proporción del presupuesto oficial que ocupan las obras de infraestructura de transporte. Lo anterior en la medida en que este dato es necesario para acotar la experiencia exigible, dado que la Matriz 1 establece requisitos de experiencia diferenciales en función de la cantidad de SMMLV en los que esté tasado el presupuesto oficial de la obra.

Esta equivalencia en SMMLV de la proporción del presupuesto oficial destinada a las obras adicionales a las de agua potable y saneamiento básico, también será relevante para determinar cuáles de los documentos tipo de infraestructura de transporte son los aplicables para establecer el requisito de experiencia adicional. En principio, si la cantidad de SMMLV excede la menor cuantía de la entidad –según el artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007–, deberá aplicarse la Matriz 1 de los documentos tipo de licitación de obra pública –Versión 3– expedidos mediante Resolución No. 240 de 2020. Si dicha proporción del presupuesto oficial se encuentra dentro del rango de la menor cuantía de la entidad, el requisito de experiencia adicional deberá configurarse aplicando la Matriz 1 de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía–Versión 2– adoptados mediante la Resolución No. 241 de 2020. De igual forma, si dicha proporción del presupuesto oficial no supera el 10% de la menor cuantía de la entidad, el requisito de experiencia adicional será determinado por la Matriz 1 de los documentos tipo para procesos de mínima cuantía, implementados por la Resolución No. 094 de 2020.

Además del numeral 3.5.1 del Documento Base, la entidad deberá diligenciar los apartados resaltados en gris entre corchetes de los literales A) y G) del numeral 3.5.2. del Documento Base siguiendo las instrucciones allí establecidas[[13]](#footnote-13). En el literal A) la entidad debe establecer los requisitos de experiencia general y especifica principales, esto es, los exigibles según la Matriz 1 de agua potable y saneamiento básico. De otra parte, en el literal G) la entidad deberá consignar la experiencia adicional que exigirá para evaluar la idoneidad frente a los bienes o servicios adicionales a la obra pública de agua potable y saneamiento básico, según los parámetros del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, estando vedado exigir volúmenes, cantidades de obra específicas expresadas en SMMLV o experiencia relacionada con Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo de Tránsito o el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental, ya que tales planes no son bienes o servicios ajenos a la obra pública de agua potable y saneamiento básico[[14]](#footnote-14).

Adicionalmente, para efectos de determinar la experiencia general y la experiencia específica cuando existe la concurrencia entre agua potable y saneamiento básico e infraestructura de transporte, una vez seleccionados un pliego tipo o el otro según las reglas señaladas, se debe tener en cuenta que esto debe ser establecido por la entidad contratante en el numeral 3.5.1 del Documento base, discrecionalmente y de acuerdo con el objeto a contratar. Para esto es necesario tener como referente la regla 6 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los pliegos tipo de agua potable, y la nota al final de dicha matriz que dispone:

vi) Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 3.1), la entidad tiene dos alternativas: a) solicitar únicamente la experiencia de la “actividad a contratar” de mayor relevancia de acuerdo con el objeto del contrato. La Entidad podrá analizar la relevancia en función del valor de las actividades o por la complejidad técnica; o b) solicitar la experiencia general y la experiencia específica de la “actividad a contratar” de mayor relevancia, y para las demás actividades a contratar requerir la experiencia específica de la correspondiente actividad. En el evento en que, para las actividades a contratar, diferentes a la de mayor relevancia, la “Matriz 1- Experiencia” no contemple la experiencia específica, se podrá solicitar la experiencia general de la actividad, como específica.

[…]

Nota: Estas reglas de combinación de experiencia son extensivas cuando se realiza la combinación de experiencia entre diferentes matrices de documento tipo, p. ej.: la matriz de agua potable y la matriz de infraestructura de transporte, se aplicarán las mismas reglas establecidas en esta sección.

De esta manera, la entidad debe tener en cuenta la actividad a contratar de mayor relevancia relacionada con agua potable y saneamiento básico, o con infraestructura de transporte y fijar así la experiencia, requiriendo la experiencia general o la experiencia específica que establece la matriz 1 de la actividad de infraestructura de transporte que corresponda a su objeto a contratar, o, viceversa, solicitando dicha experiencia de esa matriz pero de los documentos tipo de agua y saneamiento básico. Por tanto, las reglas de combinación de experiencia entre las matrices de agua potable y de infraestructura de transporte son jurídicamente relevantes cuando se cumple con alguno de los criterios dispuestos en el artículo 5 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020. De lo contrario, si la entidad contratante determina que deben aplicarse los documentos tipo de infraestructura de transporte, le corresponderá estarse a lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, en lo relativo a la intervención de la infraestructura de agua potable o saneamiento básico.

En pública de infraestructura de transporte no contiene una nota que permita aplicar las reglas de combinación de experiencia con documentos tipo de otros sectores, estas regirán como un criterio de buena práctica contractual. Lo anterior, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020 dispone que para las condiciones de experiencia adicional, la entidad deberá «Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, *de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación*» (Énfasis fuera de texto).

Finalmente, es importante mencionar que ciertas actividades a contratar de la matriz de experiencia de los documentos tipo de infraestructura de transporte permiten validar las condiciones de experiencia de los proponentes en temas de redes de servicios públicos, como sucede con algunas de las actividades a contratar del tipo de infraestructura 6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA, en donde se establecen requisitos enfocados a la acreditación de la intervención de redes de servicios públicos, entre los cuales se encuentran los acueductos y alcantarillados que se encuentren en el alineamiento de las vías.

**3. Respuesta**

«En la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo para contratar obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico se encuentra la siguiente nota: «Nota: Estas reglas de combinación de experiencia son extensivas cuando se realiza la combinación de experiencia entre diferentes matrices de documentos tipo, por ejemplo, la matriz de agua potable y la matriz de infraestructura de transporte, se aplican las mismas reglas establecidas en esta sección»

No obstante, la anterior nota se encuentra en la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo para licitaciones de obras de infraestructura de transporte, por lo que se solicita aclarar si la mencionada nota se puede hacer extensiva cuando las obras principales a contratar corresponden a infraestructura de transporte, es decir, en el caso de que una entidad pretenda contratar obras civiles cuyas actividades de mayor valor corresponden a la construcción de malla vial, a su vez se contempla ejecutar actividades de acueducto y alcantarillado, cuyo valor también es significativo, pero menor al de las actividades de malla vial,

¿Puede la entidad establecer los requisitos de experiencia combinando las respectivas matrices de los documentos tipo de infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento básico, de forma similar a como se indica en la precitada nota contenida en la Matriz 1 – Experiencia correspondiente a los documentos tipo del sector de agua potable y saneamiento básico?».

Dado que es posible que concurran en un objeto contractual intervenciones de infraestructura de transporte con obras públicas de agua potable y saneamiento básico, y viceversa, generándose la duda sobre qué documentos tipo deben aplicarse, las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020 incluyeron criterios para resolver estas situaciones. El artículo 5 de estos actos administrativos contempla dos reglas que deben aplicarse de manera sucesiva y excluyente, para determinar los documentos tipo aplicables, e incluso justificar técnicamente dicha escogencia en el estudio previo.

La aplicación de la primera de estas reglas implica determinar si el proceso de contratación requiere o no autorización del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, en caso de necesitarse deberán aplicarse los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico. De no requerirse la referida autorización la entidad deberá proceder a aplicar la segunda regla, según la cual le corresponderá determinar el documento tipo aplicable en función de la relevancia técnica del proyecto, impacto o valor que representa en el presupuesto oficial del proceso de contratación, de tal manera que si lo más relevante técnicamente, lo que tiene mayor peso en el impacto del proyecto o lo que abarca una mayor proporción del presupuesto oficial son las obras de agua potable y saneamiento básico, deberán aplicarse los documentos tipo adoptados por las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, y en caso contrario los de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad que corresponda. En todo caso, independientemente de cuales sean los documentos tipo que se pretendan aplicar, la entidad deberá justificar técnicamente su decisión en los estudios previos.

En caso de que se determine que los documentos tipo que deben aplicarse son los de agua potable y saneamiento básico, siendo adicional la intervención de la infraestructura de transporte, además de los parámetros del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, la entidad deberá aplicar el numeral 3.5.1. del documento base. Este numeral dispone que «[…] en el caso de presentarse experiencia combinada con una infraestructura de transporte (P.ej. Reposición de una estructura de pavimento, o pavimentación de una vía en conjunto con la renovación de la red de alcantarillado), deberá establecer la experiencia combinada de la Matriz 1 del documento tipo de infraestructura de transporte en conjunto con la Matriz 1 de agua potable y saneamiento básico. Indicando la actividad que sea más relevante (desde el punto de vista presupuestal, o impacto social, o mayor complejidad técnica)».

Según esta regla, la entidad debe configurar la experiencia exigible combinando la Matriz 1 de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico con la de los documentos tipo de infraestructura de transporte, de tal manera que el requisito de experiencia adicional a exigirse en virtud del artículo 4 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020, estará determinado por esta última. Para esto es necesario tener como referente la regla 6 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los pliegos tipo de agua potable, así como la nota de la matriz a la que se hace referencia en la consulta.

Por tanto, las reglas de combinación de experiencia entre las matrices de agua potable y de infraestructura de transporte son jurídicamente relevantes cuando se cumple con alguno de los criterios dispuestos en el artículo 5 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020. De lo contrario, si la entidad contratante determina que deben aplicarse los documentos tipo de infraestructura de transporte, le corresponderá estarse a lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, en lo relativo a la intervención de la infraestructura de agua potable o saneamiento básico.

En este último caso, los criterios de experiencia de la matriz de agua potable y saneamiento básico podrán ser un criterio de buena práctica contractual para solicitar la experiencia adicional en la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte. Lo anterior, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020 dispone que para las condiciones de experiencia adicional, la entidad deberá «Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, *de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación*» (Énfasis fuera de texto).

Finalmente, es importante mencionar que ciertas actividades a contratar de la matriz de experiencia de los documentos tipo de infraestructura de transporte permiten validar las condiciones de experiencia de los proponentes en temas de redes de servicios públicos, como sucede con algunas de las actividades a contratar del tipo de infraestructura 6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA, en donde se establecen requisitos enfocados a la acreditación de la intervención de redes de servicios públicos, entre los cuales se encuentran los acueductos y alcantarillados que se encuentren en el alineamiento de las vías.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Jorge Alberto García Calume Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos 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. 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-1)
2. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibídem*. [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. 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-6)
7. Mediante la Resolución 161 del 17 de junio de 2021 se estandarizó la acreditación de los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, dirigido a los procesos de selección que deban adelantarse con documentos tipo y se realizaron modificaciones a los documentos base, formatos y anexos de los documentos tipo. Igualmente, se expidió la Resolución 173 del 30 de junio de 2021 mediante la cual se modificaron las Matrices 1 – Experiencia de los documentos tipo del sector de agua potable y saneamiento básico y su implementación resulta obligatoria para los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria que se publique a partir del 12 de julio de 2021. Finalmente, se expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, por la cual se adecuan los documentos tipo a la regla de origen del Decreto 680 de 2021. [↑](#footnote-ref-7)
8. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 248 y 249 de 2020: «Artículo 5. Proyectos que contengan la ejecución de obra pública de infraestructura de transporte. Cuando el objeto contractual incluya actividades de obra pública de infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento básico, la entidad utilizará las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para definir qué documento tipo debe aplicar:

»1. Si el proceso de contratación requiere autorización del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, aplicará los documentos tipo para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

»2. La entidad definirá qué documento tipo debe aplicar dependiendo de la relevancia técnica del proyecto, impacto o el valor que representa en el presupuesto oficial.

» Parágrafo: La entidad justificará en el estudio previo los motivos técnicos que soportan la escogencia de un determinado documento tipo».

 [↑](#footnote-ref-8)
9. Resolución 248 del 2020: «Artículo 4. Bienes o servicios adicionales a la obra pública de agua potable y saneamiento básico. Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, deberá seguir los siguientes parámetros:[...]». [↑](#footnote-ref-9)
10. **«**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 la forma de análisis y establecimiento de las condiciones de experiencia, tanto general como específica en los casos con que la Matriz 1 – Experiencia, cuente con esta. Asimismo, en el caso de presentarse experiencia combinada con una infraestructura de transporte (P.ej. Reposición de una estructura de pavimento, o pavimentación de una vía en conjunto con la renovación de la red de alcantarillado), deberá establecer la experiencia combinada de la Matriz 1 del documento tipo de infraestructura de transporte en conjunto con la Matriz 1 de agua potable y saneamiento básico. Indicando la actividad que sea mas relevante (desde el punto de vista presupuestal, o impacto social, o mayor complejidad técnica).]». [↑](#footnote-ref-10)
11. «1.2 PROYECTOS DE OPTIMIZACION Y/O MEJORAMIENTO Y/O REHABILITACIÓN Y/O REFORZAMIENTO Y/O RECONSTRUCCIÓN Y/O REPOSICIÓN DE ACUEDUCTOS Y/O REDES DE ACUEDUCTO Y/O ALCANTARILLADOS Y/O REDES DE ALCANTARILLADO (URBANOS Y/O RURALES)». [↑](#footnote-ref-11)
12. «6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE VÍAS URBANAS».

 [↑](#footnote-ref-12)
13. La posibilidad de diligenciar los apartados resaltados en gris entre corchetes constituye una excepción a la regla inalterabilidad de los documentos tipo, establecida respecto de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte en los artículos 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015 y 3 de la Resolución No. 240 de 2020, los cuales coinciden en señalar que: «[…] Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo».

El propósito de tal diligenciamiento es que las entidades puedan adaptar el Documento Base a las particularidades del objeto contractual, conservando los requisitos habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación estandarizados con la expedición del Documento Base. Conforme a esto, el diligenciamiento de estos espacios debe hacer siguiendo estrictamente las instrucciones establecidas en el Pliego Tipo, en la medida que la regla general es su inalterabilidad.

 [↑](#footnote-ref-13)
14. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resoluciones No. 248 y 249 de 2020. Documento Base o Pliego Tipo: **«**3.5.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA

»Los contratos para acreditar la experiencia exigida deberán cumplir las siguientes características:

»[…]

»G. [Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura para agua potable y saneamiento básico, y de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, la entidad estatal deberá seguir los parámetros establecidos en el artículo 4 de la Resolución 248 de 2020.

Conforme a esta disposición, la Entidad no puede requerir experiencia adicional que incluya volúmenes o cantidades de obra específica expresadas en SMMLV]

La entidad tampoco puede exigir experiencia general o específica adicional a la señalada en la Matriz 1 – Experiencia relacionada con Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo de Tránsito o el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental, porque no son bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura para agua potable y saneamiento básico] […]» [↑](#footnote-ref-14)