**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

[…] la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no se podrán 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. Lo anterior, salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional de manera excepcional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo permita, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

**MATRIZ 1 EXPERIENCIA – Agua potable y saneamiento básico – Aplicación**

Conforme a lo expuesto, para definir la experiencia exigible en un proceso de contratación de licitación de obra pública de agua potable y saneamiento básico se deben seguir los siguientes pasos: i) Identificar en la «Matriz 1 – Experiencia» el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar, de acuerdo con las 6 clases de infraestructura establecidas. ii) Una vez definido el tipo de infraestructura, identificar la «actividad a contratar» acorde con la Matriz 1 – Experiencia. Esta actividad corresponde a la obra que pretenda ejecutar la entidad estatal de acuerdo con el objeto y su alcance. En este sentido, la entidad debe identificar cuál o cuáles de las actividades a contratar definidas en la «Matriz 1 – Experiencia» corresponden a las obras que ejecutará y de esta manera solicitar la experiencia que corresponde. iii) Identificar el rango de cuantía en el cual se encuentra el proceso de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial. iv) 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 proceso de contratación. v) Identificar la «Experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento, que se puede solicitar acorde con las magnitudes a ejecutar de acuerdo con la cuantía del proceso de contratación.

**MATRIZ 1 EXPERIENCIA – Inalterabilidad – Especificaciones técnicas – Nota general**

Como parte de las instrucciones señaladas en la «Matriz 1 – Experiencia» se establece para cada actividad una nota general en la cual se dispone que «La entidad no podrá requerir otras condiciones de experiencia, especificaciones técnicas o aspectos que no hayan sido establecidos en la matriz 1 - experiencia para la actividad a contratar». De este modo, en el evento que la entidad incluya actividades o especificaciones técnicas distintas a las definidas en la «Matriz 1 – Experiencia», vulnerará lo previsto en el artículo 3 de las Resoluciones 248 y 249 de 2020. Por tanto, las condiciones establecidas en los documentos que adopta la Agencia Nacional de Contratación Pública 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 modificarlas salvo en los apartes en donde expresamente se determina esta posibilidad y de acuerdo con los parámetros que se indiquen en cada caso.

Bogotá, 19 Enero 2022



Señor

**Raúl Camilo Quintero Blanco**

Tunja, Boyacá

 **Concepto C ‒ 714 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad / MATRIZ 1 EXPERIENCIA – Agua potable y saneamiento básico – Aplicación / MATRIZ 1 EXPERIENCIA – Inalterabilidad – Especificaciones técnicas – Nota general |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20211206011290 |

Estimado señor Quintero:

En ejercicio de la competencia o torgada 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 diciembre de 2021.

1. **Problema planteado**

En relación con los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, usted realiza la siguiente consulta: «de acuerdo a la matriz de los documentos tipo de acueductos y alcantarillados es posible que la entidad exija especificaciones técnicas extra a las que están en la matriz?? Si la entidad decidió exigir como experiencia especifica por dar un ejemplo el componente pozos de inspección o conexxiones (SIC) domiciliarias. Solamente debe exigir las conexiones domiciliarias o podría exigir digamos cajas de inspección con dimensionamiento XXXXX».

1. **Consideraciones**

Para responder sus interrogantes, se analizarán los siguientes temas: i)contexto normativo de los documentos tipo de licitación pública para obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, ii) alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipoy iii) aplicación de la «Matriz 1 – Experiencia» para proyectos agua potable y saneamiento básico.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los pliegos de condiciones tipo en la contratación estatal, así como su inalterabilidad, entre otros, en los 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, C-744 del 22 de diciembre de 2020, C-031 del 1 de febrero de 2021, C-157 de 13 de abril de 2021, C-566 del 12 de octubre de 2021 y C-611 del 6 de diciembre de 2021. La tesis desarrollada se expone a continuación y se complementa en lo pertinente.

**2.1. Contexto normativo de los documentos tipo de licitación pública para obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico**

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades públicas sometidas al estatuto general de contratación 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[[1]](#footnote-2).

Posteriormente, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, 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[[2]](#footnote-3).

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.

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 que están 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. Mediante dichos actos administrativos se adoptaron 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.

Estos documentos fueron modificados mediante la Resolución 161 del 17 de junio de 2021. Con base en esta resolución 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.

Posteriormente, se profirió la Resolución 173 del 30 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las Resoluciones 248 y 249 del 1 de diciembre de 2020». Su expedición se realizó debido a la necesidad de ajustar el contenido de la «Matriz 1 -Experiencia» en estos documentos tipo, en atención a las peticiones y observaciones realizadas por los ciudadanos y las entidades técnicas del sector que participaron en la construcción de estos documentos, que identificaron algunos aspectos en la «Matriz 1 – Experiencia» que debían modificarse. De conformidad con el artículo 3 de dicha resolución, estas modificaciones serán obligatorias en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publiquen a partir del 12 de julio de 2021.

Por último, para ajustar el contenido a las normas de la regla de origen del Decreto 680 del 22 de junio de 2021, recientemente la Agencia modificó los documentos tipo mediante la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, la cual comenzó a regir para los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

**2.2 Alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico**

El artículo 3 de las Resoluciones 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte la Agencia, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 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, salvo que se permita expresamente, no pueden variarse los requisitos fijados en ellos.

Esta prohibición la ratifica el literal F del numeral 1.17 del pliego de condiciones, al disponer la inalterabilidad de los documentos tipo en los siguientes términos: «Las entidades contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso, las condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo».

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha encontrado eco no solo en la contratación estatal[[3]](#footnote-4) sino además en la normativa antitrámites, pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos[[4]](#footnote-5). De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, menoscaban el principio de economía.

Por su parte, la sección introductoria del documento base dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones del pliego.

Es de precisar que la entidad durante la etapa de planeación como resultado del estudio del sector y del análisis de riesgo, debe establecer las condiciones necesarias para garantizar la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la necesidad que pretende satisfacer, el objeto, alcance, especificaciones técnicas, forma de pago y demás aspectos inherentes al proyecto. De allí que estas condiciones, al ser fijadas por parte de la entidad, pueden implicar modificaciones a los documentos tipo, las cuales deben ser adecuadas, proporcionales y consecuentes con su contenido, respetando el principio de inalterabilidad.

Además, el artículo 4 de las Resoluciones 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020 prevé los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico[[5]](#footnote-6). En este caso, la entidad estatal puede complementar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública de agua potable y saneamiento básico. No obstante, se deberán seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija procure la pluralidad de oferentes y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, y iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no se podrán 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. Lo anterior, salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional de manera excepcional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo permita, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

Este principio de inalterabilidad se extiende a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben usarse para desarrollar el procedimiento de contratación y que los proponentes acrediten los diferentes requisitos establecidos para participar en él. Estos, al igual que el pliego de condiciones, contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

Con todo, el principio de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizase con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las formas, pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública. En relación con el principio constitucional *sub examine*, la Corte Constitucional explica que «[…] por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas»[[6]](#footnote-7).

 De acuerdo con lo anterior, el carácter inalterable de los documentos tipo no puede hacerse extensivo a los aspectos simplemente formales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior teniendo en cuenta que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipo, esto es, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

Precisado el contexto normativo de los documentos tipo de infraestructura de agua potable y saneamiento básico y su inalterabilidad, a continuación, se explicará la forma en la que aplica la «Matriz 1 – Experiencia» en los proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, con el fin de dar respuesta al objeto de la consulta.

**2.3. Aplicación de la** «**Matriz 1 – Experiencia**» **para proyectos agua potable y saneamiento básico**

La parte introductoria del pliego de condiciones de los documentos tipo analizados 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». En consecuencia, 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».

En esta medida, 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». Así, con independencia de la procedencia de los recursos para la ejecución del contrato, la concurrencia de estos criterios hace que resulte obligatoria la aplicación de los documentos tipo.

El «Numeral 3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia» del documento base, prescribe que la entidad establecerá las condiciones de experiencia, tanto general como específica, en las actividades que van a contratar. En tal sentido, la entidad no podrá incluir condiciones distintas a las previstas en la matriz, y, por tanto, deberá transcribir textualmente lo indicado en ésta. Conforme a lo expuesto, para definir la experiencia exigible en un proceso de contratación de licitación de obra pública de agua potable y saneamiento básico se deben seguir los siguientes pasos:

1. Identificar en la «Matriz 1 – Experiencia» el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar, de acuerdo con las seis (6) clases de infraestructura establecidas.
2. Una vez definido el tipo de infraestructura, identificar la «actividad a contratar» acorde con la «Matriz 1 – Experiencia». Esta actividad corresponde a la obra que pretenda ejecutar la entidad estatal de acuerdo con el objeto y su alcance. En este sentido, la entidad debe identificar cuál o cuáles de las actividades a contratar definidas en la «Matriz 1 – Experiencia» corresponden a las obras que ejecutará y de esta manera solicitar la experiencia que corresponde.
3. Identificar el rango de cuantía en el cual se encuentra el proceso de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.
4. 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 proceso de contratación.
5. Identificar la «Experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento, que se puede solicitar acorde con las magnitudes a ejecutar de acuerdo con la cuantía del proceso de contratación.

Por ello, 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 esta manera, si la entidad determina que el contrato a ejecutar contempla alguno de los tipos de obra de infraestructura de la «Matriz 1 – Experiencia», y cumple con los parámetros expuestos, deberá aplicar estos documentos tipo. 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 teniendo en cuenta las instrucciones señaladas en la matriz.

Como parte de las instrucciones señaladas en la «Matriz 1 – Experiencia» se establece para cada actividad una nota general en la cual se dispone que «La entidad no podrá requerir otras condiciones de experiencia, especificaciones técnicas o aspectos que no hayan sido establecidos en la matriz 1 - experiencia para la actividad a contratar». De este modo, en el evento que la entidad incluya actividades o especificaciones técnicas distintas a las definidas en la «Matriz 1 – Experiencia», vulnerará lo previsto en el artículo 3 de las Resoluciones 248 y 249 de 2020. Por tanto, las condiciones establecidas en los documentos que adopta la Agencia Nacional de Contratación Pública 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 modificarlas salvo en los apartes en donde expresamente se determina esta posibilidad y de acuerdo con los parámetros que se indiquen en cada caso.

En este contexto, atendiendo la consulta planteada, conforme a la regla de inalterabilidad de los documentos tipo no es posible modificar ni complementar las condiciones técnicas exigidas para la experiencia específica de acuerdo con la actividad a contratar requerida por la Entidad Estatal. A modo de ejemplo, si el proyecto a ejecutar está relacionado con la actividad 2.1 proyectos de construcción de alcantarillados sanitarios y/o pluviales y/o combinado (urbanos y/o rurales) y/u obras complementarias, la entidad deberá solicitar la experiencia específica de acuerdo con las instrucciones allí contempladas. Para tales efectos, deberá escoger una o más combinaciones de experiencia específica, sin que sobrepase dos (2) requisitos de las opciones enlistadas, esto es, experiencia relacionada únicamente con los siguientes componentes: i) pozos de inspección y/o ii) componentes tales como: cámaras de caída, sifones invertidos, disipadores de energía, entre otras estructuras hidráulicas asociadas con el objeto del proceso de selección y/o iii) componente de conexiones domiciliarias y/o iv) entibados para construcción de acueductos y/o alcantarillados.

Por tal motivo, para efectos de acreditar la experiencia específica, la entidad no podrá requerir especificaciones técnicas diferentes a las establecidas en la actividad a contratar de la «Matriz 1 – Experiencia», toda vez que no fue permitido por dicha matriz. No obstante, es preciso aclarar que las condiciones técnicas establecidas en la matriz están determinadas para exigir la experiencia general y específica que debe acreditar el proponente como requisito habilitante en el proceso de selección. Lo anterior no obsta para que a través del «Anexo 1 – Anexo Técnico», la entidad determine las condiciones técnicas del proyecto para que sean de conocimiento por los interesados en el proceso de selección y el futuro contratista que resulte adjudicatario del proceso de selección. En este anexo la entidad indicará los aspectos técnicos propios y particulares del proyecto que se pretende materializar, los cuales serán de obligatorio cumplimiento en la ejecución del mismo, sin que sea un requisito de verificación en la etapa de selección y que no haya sido requeridos por la «Matriz 1 – Experiencia».

**3. Respuesta**

«de acuerdo a la matriz de los documentos tipo de acueductos y alcantarillados es posible que la entidad exija especificaciones técnicas extra a las que están en la matriz?? Si la entidad decidió exigir como experiencia especifica por dar un ejemplo el componente pozos de inspección o conexxiones (SIC) domiciliarias. Solamente debe exigir las conexiones domiciliarias o podría exigir digamos cajas de inspección con dimensionamiento XXXXX».

De conformidad con la regla de inalterabilidad, 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. Esta regla se extiende a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben usarse para desarrollar el procedimiento de contratación y que los proponentes acrediten los diferentes requisitos establecidos para participar en él. De acuerdo con lo anterior, como parte de las instrucciones señaladas en la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico se establece para cada actividad una nota general en la cual se dispone que «La entidad no podrá requerir otras condiciones de experiencia, especificaciones técnicas o aspectos que no hayan sido establecidos en la matriz 1 - experiencia para la actividad a contratar».

En este contexto, atendiendo la consulta planteada, conforme a la regla de inalterabilidad de los documentos tipo no es posible modificar ni complementar las especificaciones técnicas exigidas para la experiencia específica de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico. A modo de ejemplo, si el proyecto a ejecutar está relacionado con la actividad 2.1 proyectos de construcción de alcantarillados sanitarios y/o pluviales y/o combinado (urbanos y/o rurales) y/u obras complementarias, la entidad deberá solicitar la experiencia específica de acuerdo con las instrucciones allí contempladas. Para tales efectos, deberá escoger una o más combinaciones de experiencia específica, sin que sobrepase dos (2) requisitos de las opciones enlistadas, esto es, experiencia relacionada únicamente con los siguientes componentes: i) pozos de inspección y/o ii) componentes tales como: cámaras de caída, sifones invertidos, disipadores de energía, entre otras estructuras hidráulicas asociadas con el objeto del proceso de selección y/o iii) componente de conexiones domiciliarias y/o iv) entibados para construcción de acueductos y/o alcantarillados.

Por tal motivo, para efectos de acreditar la experiencia específica, la entidad no podrá requerir especificaciones técnicas diferentes a las establecidas en la actividad a contratar de la «Matriz 1 – Experiencia», toda vez que no lo permite dicha matriz. No obstante, es preciso aclarar que las condiciones técnicas establecidas en la matriz están determinadas para exigir la experiencia general y específica que debe acreditar el proponente como requisito habilitante en el proceso de selección. Lo anterior no obsta para que a través del «Anexo 1 – Anexo Técnico», la entidad determine las condiciones técnicas del proyecto para que sean de conocimiento por los interesados en el proceso de selección y el futuro contratista que resulte adjudicatario del proceso de selección. En este anexo la entidad indicará los aspectos técnicos propios y particulares del proyecto que se pretende materializar, los cuales serán de obligatorio cumplimiento en la ejecución del mismo, sin que sea un requisito de verificación en la etapa de selección y que no haya sido requeridos por la «Matriz 1 – Experiencia».

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Tatiana Baquero IguaránContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Karlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección General Juan David Montoya PenagosGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. 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)
2. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

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

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

»En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-3)
3. El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que «En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones». [↑](#footnote-ref-4)
4. En efecto, el artículo 5 del Decreto 019 de 2012 prevé lo siguiente: «Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas». [↑](#footnote-ref-5)
5. La norma dispone que «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:

»1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación.

»2. Conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo.

»3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

»4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

»Parágrafo: En los casos que el objeto contractual incluya actividades de infraestructura de transporte aplicará la regla prevista en el numeral 3.5.1 del Documento base». [↑](#footnote-ref-6)
6. Cita tomada de la providencia del 20 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, dentro del expediente 47001-23-33-000-2018-00035-01 (63.854), cuya ponente fue Marta Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-7)