**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Inalterabilidad**

Conforme al artículo 3 de las Resoluciones No. 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020, se reitera que dada lo obligatoriedad de los «Documentos tipo», estos son inalterables por parte de las autoridades administrativas, salvo en aquellos aspectos en los que está permitido su diligenciamiento. En esta medida, 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 que sean establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, 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 no pueden variarse los requisitos previsto en ellos.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Infraestructura de transporte – Concurrencia – Selección**

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 . 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.

[...]

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.

**CCE-DES-FM-17**



Bogotá, 29 de abril de 2021

Señor

**Manuel de Jesús Durango Hernández**

Montería, Córdoba

 **Concepto C – 186 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Inalterabilidad / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de agua potable y saneamiento básico –– Infraestructura de transporte – Concurrencia – Selección |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210315002148 |

Estimado señor Durango,

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 15 de marzo del 2021.

**1. Problemas planteados**

Respecto de la experiencia específica de la actividad 1.2 de la Matriz 1 – Experiencia y el parámetro de la obra más representativa de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, usted solicita lo siguiente: i) aclarar «[…] en cuanto a si este parámetro se basa únicamente en la LONGITUD intervenida de la actividad, tal y como sucede en el numeral 1.1 o si por el contrario se pueden tener en cuenta otros criterios como por ejemplo diámetro de la tubería para acreditar la experiencia» y ii) pregunta «[…] Si un proceso de construcción o mantenimiento de redes de alcantarillado se va a realizar la pavimentación de la vía (o parte de ella) y la actividad representativa es INSTALACIÓN DE TUBERIA EN PVC DE 10” en una cantidad de 1000 ML y a su vez tiene la actividad de CONSTRUCCION DE PAVIMENTO RIGIDO MR 42 Kg/cm2 en una cantidad de 100 m3. ¿Cuál deberían ser la experiencia general y especifica combinadas a aplicar para cada tipo de actividad a contratar? […] ¿puede en un caso como el descrito, un proponente que aporte 2 contratos, con uno certificar la intervención de redes de alcantarillado y pavimento y con el otro certificar la experiencia específica solicitada, es decir los metros lineales de la actividad más representativa? O es necesario que con 1 solo contrato se cumplan todos los criterios».

**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-596 del 8 de septiembre de 2020, C-033 del 1 de marzo de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021 y C-142 del 7 de abril de 2021, estudió el contexto normativo de los documentos tipo, su inalterabilidad y la solicitud de experiencia en procesos adelantados con documentos tipo, 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 de agua potable y saneamiento básico y el principio de inalterabilidad**

La Ley 2022 de 2020 reguló, entre otros aspectos: i) la competencia de esta entidad para adoptar los documentos tipo, ii) los elementos mínimos que deben contener y iii) la obligación de las entidades públicas de aplicarlos en sus procedimientos de selección[[1]](#footnote-1). En cuanto al primer aspecto, el legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar los documentos tipo. La Agencia, en ejercicio 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.

En relación con el segundo aspecto, los documentos tipo al menos deben contener «[l]os 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». En este sentido, para adoptar cada documento tipo es necesario un estudio detallado de cada una de las exigencias que deben quedar plasmadas en los mismos, especialmente, cuando la expedición de cada uno de ellos implica un trabajo que pretende implementar las mejores prácticas en la contratación estatal.

Finalmente, por disposición expresa de la Ley 2022 de 2020, los «Documentos tipo» adoptados por esta Agencia son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las autoridades deben implementar los documentos tipo que tengan por objeto las actividades contempladas en la «Matriz 1 ‒ Experiencia», sin perjuicio de su «inalterabilidad».

Particularmente, respecto de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, en desarrollo de la citada Ley 2022 de 2020, la Agencia expidió las Resoluciones No. 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020. Por medio de estos actos administrativos se adoptaron los documentos tipo para licitación de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico. Conforme al artículo 6 *ibidem*, la implementación de estos documentos es obligatoria en los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 11 de diciembre de 2020.

Sobre los documentos tipo propiamente dichos, el artículo 2 de las resoluciones citadas contempló el documento base del pliego tipo, junto con los correspondientes anexos, formatos, matrices y formularios. Los anexos están compuestos por el anexo técnico, cronograma, glosario, pacto de transparencia y minuta del contrato. Entre los formatos se encuentran la carta de presentación de la oferta, conformación de proponente plural, experiencia, capacidad financiera y organizacional para extranjeros, capacidad residual, pagos de seguridad social y aportes legales, factor de calidad, vinculación de personas con discapacidad y puntaje de industria nacional. Las matrices están compuestas por la experiencia, indicadores financieros y organizacionales y riesgos. Finalmente, en los formularios se encuentra el formulario de presupuesto oficial.

Conforme al artículo 3 de las Resoluciones No. 248 y 249 del 1° de diciembre de 2020, se reitera que dada lo obligatoriedad de los «Documentos tipo», estos son inalterables por parte de las autoridades administrativas, salvo en aquellos aspectos en los que está permitido su diligenciamiento. En esta medida, 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 que sean establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, 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 no pueden variarse los requisitos previsto en ellos.

Por su parte, la parte 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. En todo caso, 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.

Se destaca 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.

Este principio de inalterabilidad también es aplicable a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», como la «Matriz 1 – Experiencia» que es objeto de su consulta, los cuales deben ser utilizados para desarrollar el procedimiento de contratación y para que los proponentes acrediten los diferentes requisitos establecidos para participar en dichos procesos. Estos formatos y anexos, al igual que el «Documento Base», 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 les rinda culto a las formas, pues 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[[2]](#footnote-2).

De acuerdo con lo anterior, el carácter inalterable de los documentos tipo no puede extenderse 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.

Ahora bien, respecto de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, se aclara que las «obras de acueductos y/o alcantarillados» contienen dos (2) actividades a contratar: 1.1 Proyectos de construcción de acueductos y/o alcantarillados (urbanos y/o rurales) y/u obras complementarias, y 1.2 Proyectos de optimización 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). Para estas actividades, la matriz señala la experiencia específica. Por un lado, para la actividad 1.1 dispone que:

Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud de tubería equivalente al (F%) de la longitud total establecida en el presente proceso de selección, y que contemple como mínimo las mismas condiciones técnicas (entiéndase como mismas condiciones técnicas la instalación según tipo de tubería: PVC, HD, PEAD, GRP, ACCP, otras) el cual corresponde a [la entidad establecerá el material en este apartado].

Salvo los espacios resaltados en corchetes, de acuerdo con el principio de inalterabilidad, considerando que la matriz no puede modificarse puesto que allí se estandarizan las condiciones de experiencia general y específica para cada actividad a contratar, la entidad únicamente puede diligenciar dos (2) aspectos en la experiencia específica de la actividad 1.1: i) el porcentaje de longitud de tubería respecto de la longitud total establecida para el proceso contractual que debe acreditar el proponente y ii) el material de la tubería.

Además de los aspectos señalados en el párrafo precedente, no existen otros espacios o notas que permitan su modificación. De esta manera, no es posible que la entidad solicite que el proponente acredite como experiencia específica una tubería con un diámetro particular u otros aspectos, ya que la matriz no lo incluyó y la misma se rige por el principio de inalterabilidad. Por lo demás, estos aspectos obedecen a las condiciones propias del proyecto desarrollados en el anexo técnico.

Por otra parte, la experiencia específica de la actividad 1.2 indica que, de los contratos válidos que se aporten como experiencia, por lo menos uno (1) debe corresponder mínimo al 70% de las cantidades de la obra más representativa que corresponden a «Actividades de intervención o instalación de: redes hidrosanitarias; y/o acueductos y/o alcantarillados, según sea el caso».

Por ende, como se observa en la «Matriz 1 – Experiencia», las cantidades de la obra más representativa de la experiencia específica del numeral 1.2, no están determinadas en longitud ni diámetro: solo indica que son «cantidades» pero no la unidad de medida, a diferencia del numeral 1.1 que señala una longitud, no diámetro. Por tanto, para efectos del numeral 1.2, la entidad solo debe determinar «[…] las cantidades de obra más representativa […]», en la unidad de medida que considere, y establecer el 70% de estas para verificar que por lo menos uno (1) de los contratos aportados por el proponente corresponda a dicho porcentaje.

**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[[3]](#footnote-3).

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 opten por 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[[4]](#footnote-4). 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.

 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[[5]](#footnote-5).

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[[6]](#footnote-6), 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[[7]](#footnote-7), 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 determinar 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. Del mismo modo, 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 diligenciaros 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[[8]](#footnote-8). 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[[9]](#footnote-9).

Adicionalmente, de acuerdo con su pregunta sobre cuál debe ser 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 , la cual dispone que:

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.

De esta manera, la entidad debe tener en cuenta la actividad a contratar de mayor relevancia de lo relacionado 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 otro lado, en lo que tiene que ver con la cantidad de contratos con los que se debe cumplir la experiencia exigida por la entidad estatal, es necesario observar lo dispuesto en los literales B) y C) del numeral 3.5.2 del Documento Base. En dichos literales se establece que el contratista, además de allegar el RUP, deberá diligenciar el «Formato 3 – Experiencia» identificando los contratos con los que pretende cumplir la experiencia exigible, los cuales podrán ser entre uno y seis[[10]](#footnote-10).

De acuerdo con esto, los proponentes podrán optar por acreditar los requisitos de experiencia exigibles mediante mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, independientemente de que se exija o no experiencia adicional a la obra pública de agua potable y saneamiento básico. Dentro de este rango pueden acreditarse las condiciones de experiencia en contratos independientes o más de una actividad en uno solo, según el detalle de los contratos y los documentos válidos aportados como soporte.

Sin embargo, de acuerdo con el numeral 3.5.8 del documento base, la cantidad de contratos que use o requiera el proponente para acreditar la experiencia determinará el porcentaje del valor del presupuesto oficial que la sumatoria de dichos contratos debe alcanzar para poder cumplir con el requisito habilitante[[11]](#footnote-11). Según dicho numeral, si el contratista usa uno o dos contratos estos deberán sumar al menos el 75% del presupuesto oficial; si se emplean 3 o 4, la sumatoria de estos deberá ser al menos equivalente al 120% del presupuesto oficial; y si se emplean 5 o 6 sus valores sumados deberán alcanzar o superar el 150% del presupuesto oficial.

**3. Respuestas**

i) Respecto de la experiencia específica de la actividad 1.2 de la Matriz 1 – Experiencia y el parámetro de la obra más representativa de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico, aclarar «[…] en cuanto a si este parámetro se basa únicamente en la LONGITUD intervenida de la actividad, tal y como sucede en el numeral 1.1 o si por el contrario se pueden tener en cuenta otros criterios como por ejemplo diámetro de la tubería para acreditar la experiencia».

Conforme al artículo 3 de las Resoluciones No. 248 y 249 del 1º de diciembre de 2020, los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico se rigen por el principio de inalterabilidad, lo cual incluye a la «Matriz 1 – Experiencia». Esto implica que las entidades estatales no pueden modificar las condiciones de experiencia general y específica estandarizadas allí, salvo que contengan espacios o notas resaltadas en gris y corchetes, lo cual indica que esos aspectos podrán diligenciarse.

 De esta manera, sobre la experiencia específica para la actividad a contratar 1.2 de la matriz, las cantidades de la obra más representativa de la experiencia específica no están determinadas en longitud ni diámetro: solo indica que son «cantidades» pero no la unidad de medida, a diferencia del numeral 1.1 que señala una longitud, no diámetro. Por tanto, para efectos del numeral 1.2, la entidad solo debe determinar «[…] las cantidades de obra más representativa […]», en la unidad de medida que considere, y establecer el 70% de estas para verificar que por lo menos uno (1) de los contratos aportados por el proponente corresponda a dicho porcentaje.

Allí, no existen espacios o notas que permitan la modificación de la «Matriz 1 –Experiencia», salvo el diligenciamiento de la actividad principal frente a la cual el proponente debe acreditar la experiencia allí descrita. Para estos efectos, esta debe corresponder a «Actividades de intervención o instalación de: redes hidrosanitarias; y/o acueductos y/o alcantarillados, según sea el caso». En consecuencia, no se restringe a una actividad, sino que la entidad puede elegirla y diligenciarla entre las posibilidades mencionadas del componente respectivo.

ii) «[…] Si un proceso de construcción o mantenimiento de redes de alcantarillado se va a realizar la pavimentación de la vía (o parte de ella) y la actividad representativa es INSTALACIÓN DE TUBERIA EN PVC DE 10” en una cantidad de 1000 ML y a su vez tiene la actividad de CONSTRUCCION DE PAVIMENTO RIGIDO MR 42 Kg/cm2 en una cantidad de 100 m3. ¿Cuál deberían ser la experiencia general y especifica combinadas a aplicar para cada tipo de actividad a contratar? […] ¿puede en un caso como el descrito, un proponente que aporte 2 contratos, con uno certificar la intervención de redes de alcantarillado y pavimento y con el otro certificar la experiencia específica solicitada, es decir los metros lineales de la actividad más representativa? O es necesario que con 1 solo contrato se cumplan todos los criterios».

De conformidad con lo expuesto, en los eventos en los que en un objeto contractual concurran actividades de obra pública de agua potable y saneamiento básico con actividades de obra pública de infraestructura de transporte, deberán aplicarse las reglas del artículo 5 de las Resoluciones No. 248 y 249 de 2020 para determinar los documentos tipo por los que deberá regirse el proceso de contratación.

 Dependiendo del caso, la intervención de la infraestructura de transporte será considerada un bien o servicio adicional a la obra pública de agua potable y saneamiento básico. Por el contrario, la intervención en agua potable será adicional a la infraestructura de transporte, respecto de lo cual la entidad exigirá experiencia adicional a la indicada para la actividad principal por la Matriz 1 de agua potable y saneamiento básico o de la misma matriz de infraestructura de transporte, según corresponda.

 Una vez seleccionado un pliego tipo o el otro, se debe tener en cuenta que la experiencia general y específica debe establecerse conforme al numeral 3.5.1 del Documento base. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la regla 6 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los pliegos tipo de agua potable, el cual define las reglas de combinación de experiencia. Para estos efectos, es posible solicitar 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 que representan en el presupuesto oficial, por el impacto social que genere, o por la complejidad técnica de las mismas. Además, también podrá 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 que, para las actividades a contratar, diferentes a la de mayor relevancia, la «Matriz 1 – Experiencia» no contemple experiencia específica, se podrá solicitar la experiencia general de la actividad, como específica.

De esta manera, la entidad puede tener en cuenta la actividad a contratar de mayor relevancia de lo relacionado con agua potable y saneamiento básico, o con infraestructura de transporte y fijar así la experiencia, pudiendo requerir la experiencia general o la experiencia específica que establece la Matriz 1 – Experiencia 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.

Tanto la experiencia principal como la adicional deberán acreditarse con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, cuyos valores deberán sumar el porcentaje del presupuesto oficial que indica el numeral 3.5.8 del documento base para la cantidad de contratos que sean empleados por el proponente. Dentro de este rango pueden acreditarse las condiciones de experiencia en contratos independientes o más de una actividad en uno solo, según el detalle de los contratos y los documentos válidos aportados como soporte.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Ximena Ríos LópezGestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | 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 2022 de 2020: «Artículo 1. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así: Artículo 4o. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007.

»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.

»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-1)
2. En relación con el principio constitucional sub examine, la Corte Constitucional, en Sentencia C-029 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía 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».

 [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-3)
4. 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-4)
5. **«**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-5)
6. «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-6)
7. «6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE VÍAS URBANAS».

 [↑](#footnote-ref-7)
8. 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-8)
9. 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-9)
10. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución 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:

[…]

»B. Estar relacionados en el Formato 3 – Experiencia con el número consecutivo del contrato en el RUP. Los proponentes plurales deberán indicar qué integrante aporta cada uno de los contratos señalados en el Formato 3 – Experiencia. Este documento deberá ser presentado por el proponente plural y no por cada integrante.

»El hecho de que el proponente no aporte el “Formato 3 - Experiencia” en ningún caso será motivo para rechazar la oferta. La subsanación de este requisito podrá realizarse en los términos del numeral 1.6. Mientras esté pendiente la subsanación del requisito, y en caso de que este no se subsane, la entidad tendrá en cuenta para la evaluación los seis (6) contratos aportados por mayor valor.

»C. El proponente podrá acreditar la experiencia con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, los cuales serán evaluados teniendo en cuenta la tabla establecida en el numeral 3.5.8 del pliego de condiciones, así como el contenido establecido en la Matriz 1 – Experiencia. [En los procesos estructurados por lotes, el proponente podrá aportar mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos para cada uno de los lotes o podrá aportar los mismos para todos los lotes]». [↑](#footnote-ref-10)
11. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 248 y 249 de 2020. Documento Base o Pliego Tipo: «3.5.8. RELACIÓN DE LOS CONTRATOS FRENTE AL PRESUPUESTO OFICIAL

»La verificación del número de contratos para acreditar la experiencia se realizará de la siguiente manera:

|  |  |
| --- | --- |
| **Número de contratos con los cuales el proponente cumple la experiencia acreditada** | **Valor mínimo a certificar (como % del Presupuesto Oficial de obra expresado en SMMLV)** |
| De 1 hasta 2 | 75% |
| De 3 hasta 4 | 120% |
| De 5 hasta 6 | 150% |

»La verificación se hará con base en la sumatoria de los valores totales ejecutados (incluido IVA) en SMMLV de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en este pliego de condiciones.

»El proponente cumple el requisito de experiencia si la sumatoria de los valores totales ejecutados (incluido IVA) de los contratos expresados en SMMLV es mayor o igual al valor mínimo a certificar establecido en la tabla anterior.

»En caso de que el número de contratos con los cuales el proponente acredita la experiencia no satisfaga el porcentaje mínimo a certificar establecido en la tabla anterior, se calificará la propuesta como no hábil y el proponente podrá subsanarla en los términos establecidos en la sección 1.6.

»[En los procesos estructurados por lotes, el valor mínimo a certificar debe ser con relación al valor del presupuesto oficial del respectivo lote expresado en SMMLV]». [↑](#footnote-ref-11)