**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Experiencia – Complejidad del proyecto – Determinación – Requisitos**

[…] El método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la Matriz 1 sigue siendo el mismo que en las versiones anteriores, con la salvedad de que ahora, antes de acotar el requisito exigible, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media, baja o alta complejidad técnica y en función de ello aplicar la matriz correspondiente. En ese orden, la entidad deberá establecer si aplica la matriz 1 de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la matriz, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

**«ANEXO 1 – ANEXO TÉCNICO» – Materiales – Características técnicas – Documentos tipo – Aplicación**

Es pertinente anotar que la aplicación de los documentos tipo no está determinada por los materiales de las obras objeto de los proyectos de infraestructura de transporte, sino por la naturaleza de aquellas y, específicamente, por la actividad necesaria para su ejecución. En este contexto, los requisitos de experiencia general y específica para el mantenimiento de vías terciarias corresponden a los previstos en la actividad del numeral 2.3 de la «Matriz 1 – Experiencia», al margen de que la vía esté construida en micro pavimento o lechada asfáltica y requiera estabilización química, ya que obedece netamente a especificaciones constructivas.

La conclusión contraria implicaría una consecuencia absurda que no comparte esta Agencia, pues si el objeto contractual no coincide literalmente con las actividades de la matriz de experiencia, bastaría agregar las especificaciones técnicas al primero para eludir los documentos tipo en el procedimiento de selección. Por ello, tanto la aplicación de la matriz 1 como la definición de los requisitos de experiencia está determinada por el mantenimiento de vías terciarias, pues –al margen de las características o especificaciones técnicas de la obra– es una de las actividades constructivas en las que son obligatorios los documentos adoptados por Colombia Compra Eficiente.

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Obra pública – Infraestructura de transporte – Versión 3 – Aplicación – Criterios determinación**

Respecto al alcance de los documentos tipo, la «Matriz 1 – Experiencia» contempla ocho (8) tipos de obra, a saber: i) obras en vías primarias o secundarias, ii) obras en vías terciarias, iii) obras marítimas y fluviales, iv) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, v) obras férreas, vi) obras de infraestructura vial urbana. vii) obras en puentes, y viii) obras aeroportuarias. A su vez, cada tipo de obra encuentra determinadas las actividades a contratar cuyo proceso de selección debe darse bajo los documentos implementados en la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020.



Bogotá D.C., Julio 4 de 2021

Señor

**Peticionario anónimo**

 **Concepto C – 201 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Experiencia – Complejidad del proyecto – Determinación – Requisitos / «ANEXO 1 – ANEXO TÉCNICO» – Materiales – Características técnicas Documentos tipo – Aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Obra pública – Infraestructura de transporte – Versión 3 – Aplicación – Criterios determinación / |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20210610005090 |

Estimado peticionario:

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 la consulta realizada el 10 de junio de 2021.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza la siguiente consulta: «¿Quisiera saber si un proceso cuyo objeto es el mantenimiento de vías terciarias en micro pavimento o lechada asfáltica y estabilización química, bajo qué rango de la matriz 1 experiencia pliegos tipo versión 3 aplicaría, o no aplicaría pliegos tipo? o cómo se evaluaría la experiencia del proponente con este tipo de pavimento […]».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los documentos tipo en la contratación estatal, 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-789 del 19 de enero de 2021, C-031 del 1 de febrero de 2021, C-157 de 15 de abril de 2021 y C-301 de 16 de junio de 2021. Igualmente, en los Conceptos del 18 de octubre y 12 de noviembre de 2019 −radicados Nos. 4201912000006495 y 4201912000007090−, así como en los Conceptos C-019 del 5 de febrero de 2020, C-217 del 21 de abril de 2020, C-342 del 9 de junio de 2020, C-349 del 23 de junio de 2020, C-395 del 9 de julio de 2020, C-519 del 3 de agosto de 2020 y C-801 de 21 de enero de 2021, estudió el «Anexo 1 – Anexo técnico» y su contenido. En lo pertinente, las tesis expuestas en estos conceptos se reiteran a continuación:

**2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo de infraestructura de transporte**

Los pliegos tipo surgen 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 en el proyecto el parágrafo 3º 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, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

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

Sin embargo, 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[[5]](#footnote-5).

Sin perjuicio de lo anterior, la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen al logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales, al entender que los documentos tipo son una medida eficaz contra la corrupción y permiten una administración pública más eficiente y moderna.

En ejercicio de la competencia conferida por el citado parágrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, por medio del que se adoptaron los documentos tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte. En esta medida, el reglamento adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

El artículo 2.2.1.2.6.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre el objeto de los «Documentos Tipo» adoptados por el Decreto 342 de 2019, señala que «La presente subsección tiene por objeto adoptar los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte». Además, el artículo 2.2.1.2.6.1.2 del Decreto –referido al alcance de los documentos tipo–dispone que «contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte».

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

            La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente luego de identificar, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la versión 2. De esta manera expidió la Resolución No. 045 del 14 de febrero de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 1798 de 2019».

El Gobierno Nacional ejerció nuevamente la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 2096 de 2019. Mediante ese Decreto se autorizaron los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 2 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

            El artículo 2.2.1.2.6.2.2 del Decreto mencionado contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte. Además, el 2.2.1.2.6.2.3 *ibidem* facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. La entidad ejerció esta competencia mediante la expedición de la Resolución No. 044 del 14 de febrero de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Finalmente, el Gobierno Nacional ejerció la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 594 de 2020, el cual adoptó los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de mínima cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 3 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.3.2 del Decreto 1082 de 2015 contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de mínima cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, mientras que el 2.2.1.2.6.3.3 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. Esta competencia fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 094 del 21 de mayo de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Ahora bien, esta Agencia consciente de la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID – 19 en el país, decide actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública y selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte y, en consecuencia, adopta medidas en apoyo a la industria nacional. Por tanto, bajo la competencia prevista en la Ley 2022 de 2020, Colombia Compra Eficiente expidió las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020 a través de las cuales se adoptaron los documentos tipo de licitación de obra pública – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía – versión 2 de infraestructura de transporte, los cuales son obligatorios a partir del 1º de enero de 2021. Incluso, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos se ajustaron a través de la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

**2.2. «Matriz 1 – Experiencia» de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación para obra pública de infraestructura de transporte**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020». En el documento base adoptado se creó el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», en el cual la entidad debe justificar, expresa y suficientemente la complejidad del proyecto, determinando si es de baja, media o alta complejidad, y en función de ello implementar alguna de las variantes de la «Matriz 1 – Experiencia», ya sea la de proyectos de baja–media, o la elaborada para proyectos de alta complejidad técnica. En otras palabras, a partir de la actualización de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación de obra pública de infraestructura de transporte se crean dos Matrices de experiencia: i) para proyectos de baja o media complejidad técnica y ii) para proyectos de alta complejidad técnica.

 Sin perjuicio de la implementación de este cambio, el método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la Matriz 1 sigue siendo el mismo que en las versiones anteriores, con la salvedad de que ahora, antes de acotar el requisito exigible, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media, baja o alta complejidad técnica y en función de ello aplicar la matriz correspondiente. En ese orden, la entidad deberá establecer si aplica la matriz 1 de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la matriz, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la matriz 1, de acuerdo con los siguientes pasos:

a) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la matriz 1 aplicable.

 b) Identificada la respectiva matriz 1, la entidad deberá determinar el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar. Al respecto esta matriz contiene ocho (8) secciones que corresponden a los tipos de infraestructura estandarizados.

c) Definido el tipo de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la matriz 1.

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

d) Identificar la «experiencia general» exigible acorde con la matriz 1 teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.

e) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento que se puede solicitar acorde con la longitud a ejecutar, de acuerdo con la cuantía del proceso de contratación. Cuando en la «experiencia específica» se indiquen las siglas *N.A* significa que la entidad estatal no puede exigir a los proponentes experiencia específica en los procesos de contratación.

f) Establecidos los requisitos de experiencia exigibles, la entidad deberá consignarlos en los apartados grises entre corchetes del literal A del numeral 3.5.2 del documento base, para que los oferentes puedan conocer los requisitos de experiencia general y especifica exigidos por la entidad.

 Varios de los requisitos de experiencia general y específica contemplados en la matriz 1 exigen que los contratos que se aporten para acreditarlos den cuenta de la ejecución de cierto porcentaje de dimensionamiento respecto del proyecto ofertado, o un porcentaje del presupuesto oficial del mismo.

El dimensionamiento supone que la experiencia a exigirse estará determinada por la longitud –u otra magnitud– que se pretende intervenir, de tal manera que a quienes estén interesados en participar se le exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros en la matriz 1. De igual forma, cuando se exijan requisitos en función del porcentaje del presupuesto oficial, el valor de el o los contratos que se aporten deberán igualar o superar la equivalencia del porcentaje exigible expresado en SMMLV.

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

Por tal motivo, debe determinarse si el objeto contractual requiere o no la aplicación de los documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte acudiendo a la «Matriz 1 – Experiencia». En este sentido, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de los tipos de obra y actividades previstos en la referida matriz la entidad deberá adelantar el proceso de selección utilizando obligatoriamente los documentos tipo. Por el contrario, no sería obligatorio aplicarlos si el objeto contractual no se enmarca allí, sin perjuicio de que los documentos tipo puedan utilizarse como un parámetro de buena práctica contractual en el sistema de compras públicas.

Respecto al alcance de los documentos tipo, la «Matriz 1 – Experiencia» contempla ocho (8) tipos de obra, a saber: i) obras en vías primarias o secundarias, ii) obras en vías terciarias, iii) obras marítimas y fluviales, iv) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, v) obras férreas, vi) obras de infraestructura vial urbana. vii) obras en puentes, y viii) obras aeroportuarias. A su vez, cada tipo de obra encuentra determinadas las actividades a contratar cuyo proceso de selección debe darse bajo los documentos implementados en la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020.

Para efectos de la consulta, es pertinente anotar que la aplicación de los documentos tipo no está determinada por los materiales de las obras objeto de los proyectos de infraestructura de transporte, sino por la naturaleza de aquellas y, específicamente, por la actividad necesaria para su ejecución. En este contexto, los requisitos de experiencia general y específica para el mantenimiento de vías terciarias corresponden a los previstos en la actividad del numeral 2.3 de la «Matriz 1 – Experiencia», al margen de que la vía esté construida en micro pavimento o lechada asfáltica y requiera estabilización química, ya que obedece netamente a especificaciones constructivas.

La conclusión contraria implicaría una consecuencia absurda que no comparte esta Agencia, pues si el objeto contractual no coincide literalmente con las actividades de la matriz de experiencia, bastaría agregar las especificaciones técnicas al primero para eludir los documentos tipo en el procedimiento de selección. Por ello, tanto la aplicación de la matriz 1 como la definición de los requisitos de experiencia está determinada por el mantenimiento de vías terciarias, pues –al margen de las características o especificaciones técnicas de la obra– es una de las actividades constructivas en las que son obligatorios los documentos adoptados por Colombia Compra Eficiente.

Frente a este tipo de situaciones tampoco es posible solicitar experiencia adicional conforme al artículo 4 de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, pues las especificaciones del objeto hacen parte del proyecto de infraestructura de transporte. Al respecto, la posibilidad de solicitar experiencia adicional solo ocurre cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Esto implica que: i) la actividad que se requiere, si bien es una labor de obra, no está relacionada con la infraestructura de transporte, por ejemplo, la construcción de un parque recreativo cerca de la vía, y ii) el bien o servicio adicional es distinto a la actividad principal, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, v. gr., cuando se requiere que el contratista realice los estudios y diseños de la obra. En supuestos como los indicados es posible que la entidad exija experiencia adicional para acreditar la idoneidad del contratista en la ejecución de estos bienes o servicios adicionales a la obra de infraestructura de transporte, condiciones que no se cumplen respecto al objeto de la consulta.

Sin perjuicio de lo anterior, las especificaciones técnicas del objeto contractual son importantes para determinar el alcance de las obligaciones y la forma en la cual fue planeada su materialización. En este contexto, las características de la vía sujeta al mantenimiento y la necesidad de aplicar estabilizantes químicos no son aspectos irrelevantes para los documentos tipo. Sin embargo, la trascendencia del tema no impacta en las condiciones de experiencia de la matriz 1 ni en la posibilidad de exigir experiencia adicional, sino en el contenido y detalle del «Anexo 1 – Anexo Técnico» conforme a la explicación del siguiente acápite.

**2.3. Alcance del «Anexo 1 – Anexo Técnico» respecto a las condiciones particulares del proyecto**

Las características técnicas de los materiales y especificaciones necesarios para la ejecución del objeto contractual deben plasmarse en el «Anexo 1 – Anexo Técnico». De acuerdo con la guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte expedida por la Agencia, este anexo contiene «[…] las condiciones técnicas aplicables a la obra pública de infraestructura de transporte que se pretende contratar, siguiendo los lineamientos de dicho documento»[[6]](#footnote-6). Además, señala que «Cuando la Entidad cuente con documentos adicionales como un Anexo técnico separable por capítulos (Pavimentos, geotécnica, urbanismo, social, ambiental, SST, etc.), podrá adjuntarlos como documentos complementarios al Anexo 1, siempre y cuando no se realicen requerimientos o requisitos de participación en dichos anexos».

El «Anexo 1» de los documentos tipo contiene los siguientes elementos: i) descripción del proyecto –alcance, sitio de trabajo, ubicación rural o urbana y distancia, entre otros–, ii) descripción obra actual o zona a intervenir –estado del lugar–, iii) principales actividades por ejecutar y alcance –expectativas de la entidad respecto de la contratación y principales *ítems de pago*–, iv) plazo para la ejecución del contrato –etapas y su inicio, si aplica–, v) forma de pago –anticipos y la justificación de su inclusión o exclusión–, vi) condiciones particulares del proyecto, vii) información sobre el personal profesional –el anexo señala las condiciones que la entidad tendrá en cuenta para analizar la información–, viii) posibles fuentes de materiales para el proyecto, ix) examen del sitio de la obra, x) obras provisionales, xi) señalización, xii) permisos, licencias y autorización –los que sean necesarios para la ejecución de la obra–, xiii) notas técnicas específicas para el proyecto –verificar con la guía de Colombia Compra Eficiente–, y xiv) documentos técnicos adicionales –los que la entidad considere como manuales, guías, apéndices, anexos o similares, requeridos para la ejecución del contrato–.

Por consiguiente, el «Anexo 1» establece reglas cuando la entidad cuenta con los estudios y diseños definitivos y el contratista los ha aceptado expresa o tácitamente, asumiendo la responsabilidad de su contenido. La entidad, al estructurar el «Anexo 1», puede modificar los parámetros del i) al vii), el x), y del xii) al xiv), puesto que contienen espacios en corchetes y resaltado en gris que deben ser revisados o diligenciados por la entidad, según corresponda. Los restantes están fijados en el documento, y en su mayoría no contienen los espacios que puedan diligenciarse por quien adelante el procedimiento de selección.

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, así como los requerimientos de técnicos de los materiales en los cuales serán ejecutadas las obras. De allí que estas condiciones deben definirse en el «Anexo 1», de forma tal que estas sean adecuadas, proporcionales y consecuentes con el contenido de los documentos tipo y el proyecto a ejecutar.

Ahora bien, el numeral 6 del «Anexo 1» hace referencia a las condiciones particulares del proyecto, el cual permite definir las características técnicas de los materiales del objeto contractual en el literal «a) materiales». Según el numeral 1.1 del documento base, el «Anexo 1 – Anexo Técnico» contiene las especificaciones técnicas del proyecto» por lo que la entidad debe definir, en detalle, la obra pública de infraestructura de transporte que se pretende contratar, desagregándola en los numerales señalados en este anexo, modificando los que contengan espacios en corchete y resaltado en gris que deben ser diligenciados por la entidad. Por tanto, las entidades pueden definir los estándares que debe cumplir el futuro contratista frente a cada uno de los insumos y especificaciones técnicas requeridos para la construcción de la obra, de acuerdo con el contenido del anexo técnico.

En síntesis, la obligatoriedad de los documentos tipo se sujeta a criterios como cuantía, las actividades constructivas y las actividades a contratar establecidas en la «Matriz 1 – Experiencia», sin que las especificaciones técnicas de los materiales que se utilizarán para la ejecución del proyecto constituyan un criterio para aplicarlos en un proceso de contratación. Lo anterior en la medida que estas especificaciones técnicas deben incluirse y desarrollarse en el «Anexo 1 - Anexo Técnico».

 Por tanto, las entidades deberán determinar en cada caso concreto si la obra y actividad a contratar está contemplada en la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo de licitación para obra pública de infraestructura de transporte. Frente a la respuesta positiva, aplicarán las reglas de evaluación y selección del proponente contenidas en ellos, precisando en el «Anexo 1 – Anexo Técnico» las condiciones y particularidades propias de las actividades u obras a desarrollar en el proyecto de infraestructura de transporte como parte de su etapa previa de planeación del contrato que se pretende adelantar.

1. **Respuestas**

«¿Quisiera saber si un proceso cuyo objeto es el mantenimiento de vías terciarias en micro pavimento o lechada asfáltica y estabilización química, bajo qué rango de la matriz 1 experiencia pliegos tipo versión 3 aplicaría, o no aplicaría pliegos tipo? o cómo se evaluaría la experiencia del proponente con este tipo de pavimento […]».

Para efectos de la consulta, es pertinente anotar que la aplicación de los documentos tipo no está determinada por los materiales de las obras, o sus especificaciones, objeto de los proyectos de infraestructura de transporte, sino por la naturaleza de aquellas y, específicamente, por la actividad necesaria para su ejecución. En este contexto, los requisitos de experiencia general y específica para el mantenimiento de vías terciarias corresponden a los previstos en la actividad del numeral 2.3 de la «Matriz 1 – Experiencia», al margen de que la vía esté construida en micro pavimento o lechada asfáltica y requiera estabilización química.

La conclusión contraria implicaría una consecuencia absurda que no comparte esta Agencia, pues si el objeto contractual no coincide literalmente con las actividades de la matriz de experiencia, bastaría agregar las especificaciones técnicas al primero para eludir los documentos tipo en el procedimiento de selección. Por ello, tanto la aplicación de la matriz 1 como la definición de los requisitos de experiencia está determinada por el mantenimiento de vías terciarias, pues –al margen de las características de la obra– es una de las actividades en las que son obligatorios los documentos adoptados por Colombia Compra Eficiente.

Frente a este tipo de situaciones tampoco es posible solicitar experiencia adicional conforme al artículo 4 de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, pues las especificaciones del objeto hacen parte del proyecto de infraestructura de transporte. Al respecto, la posibilidad de solicitar experiencia adicional solo ocurre cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Esto implica que: i) la actividad que se requiere, si bien es una labor de obra, no está relacionada con la infraestructura de transporte, por ejemplo, la construcción de un parque recreativo cerca de la vía, y ii) el bien o servicio adicional es distinto a la actividad principal, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, v. gr., cuando se requiere que el contratista realice los estudios y diseños de la obra. En supuestos como los indicados es posible que la entidad exija experiencia adicional para acreditar la idoneidad del contratista en la ejecución de estos bienes o servicios adicionales a la obra de infraestructura de transporte, condiciones que no se cumplen respecto al objeto de la consulta.

Sin perjuicio de lo anterior, las especificaciones técnicas del objeto contractual son importantes para determinar el alcance de las obligaciones. En este contexto, las características de la vía sujeta al mantenimiento y la necesidad de aplicar estabilizantes químicos no son aspectos irrelevantes para los documentos tipo. Sin embargo, la trascendencia del tema no impacta en las condiciones de experiencia de la matriz 1 ni en la posibilidad de exigir experiencia adicional, sino en el contenido del «Anexo 1 – Anexo Técnico» conforme a la explicación del acápite precedente.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nina María Padrón BallestasContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Karlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección GeneralJuan David Montoya PenagosGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| 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. 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-5)
6. Cfr. <https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_la_comprension_e_implementacion_de_los_documentos_tipo_obra_publica_de_infraestructura_transporte_-_cce-eicp-gi12.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)