**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general – Experiencia específica**

[…] la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. Por lo tanto, no podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la «Matriz 1 – Experiencia» o restringir a una actividad específica cuando dicho formato determine que la experiencia puede acreditarse mediante una de varias actividades.

**INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Licitación pública – Fundamento**

Para el procedimiento de licitación pública, el artículo 3 de la la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo, la cual consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte Colombia Compra Eficiente, 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 fijados en ellos.

**EXPERIENCIA – Longitud de la vía – Alcance**

[…] la longitud de la vía a intervenir equivale al total de la caracterización vial en kilómetros lineales. Esta conclusión no solo se sustenta en la interpretación literal de la «Matriz 1 – Experiencia» sino también en las definiciones del «Anexo 3 – Glosario», el cual define la vía como «[…] la zona de la vía destinada a la circulación de vehículos, se define como franja de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales». Por tanto, como la matriz se refiere exclusivamente a la «[…] longitud de vía a construir […]», el porcentaje requerido para acreditar la experiencia del proponente equivale a la distancia en kilómetros lineales entre el punto de inicio y de finalización de las obras, o como la longitud total producto de la sumatoria de tramos discontinuos de intervención en el escenario en el cual sea realizado por segmentos viales. Esta longitud debe precisarla la entidad contratante en los documentos del proceso con el fin de facilitar a los proponentes la acreditación de la experiencia específica.

**DOCUMENTOS TIPO ­– Infraestructura de transporte – Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja – Cambio**

Como se indicó en el numeral 2.1 de este documento, 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». En el documento base adoptado por esta resolución 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 de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se crean dos Matrices de experiencia: i) una para proyectos de complejidad técnica baja o media y ii) otra para proyectos de complejidad técnica alta.

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 proceder a acotar el requisito a exigirse, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media–baja o de alta complejidad técnica y, en función de ello, aplicar alguna de las matrices de experiencia. En ese orden, la entidad debe 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 misma, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 - Experiencia – Infraestructura de Transporte–Acreditación de experiencia – Construcción de un box culvert –**

[…] un *box culvert* es una infraestructura de drenaje concebida para permitir el paso de cuerpos de agua, corrientes hídricas e incluso de personas y animales por debajo de una vía. Ello quiere decir que la construcción de un *box culvert,* necesariamente se encuentra asociada a la intervención de una infraestructura de transporte. Sobre esto conviene recordar que la construcción de obras de drenaje, de conformidad con el «Anexo 3 – Glosario», constituye una de las actividades de obra que corresponden a proyectos de mejoramiento de vías. […] de acuerdo con el Manual de drenaje para carreteras del INVIAS, una alcantarilla es un conducto relativamente corto a través del cual se cruza el agua bajo la vía de un costado a otro. Incluye, por lo tanto, conductos de cualquier sección geométrica: circulares y alcantarillas de cajón principalmente. Por tal motivo, los denominados box coulvert son alcatarillas de cajón. Adicionalmente, de acuerdo con el listado de actividades que hacen parte de las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo definido en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, desarrollado en el Decreto 769 de 2014, el cual fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 para el sector ambiente y desarrollo sostenible en los artículos 2.2.2.5.1.1. al 2.2.2.5.4.6., se indica que una de las actividades de mejoramiento para el modo terrestre-carretero son la adecuación y construcción de obras de drenaje y subdrenaje transversal y longitudinal. Siendo las alcantarillas de cajón una estructura de drenaje transversal a la infraestructura de transporte, las cuales son elaborados en concreto reforzado según las condiciones técnicas propias del proyecto, el cual deberá poder soportar las condiciones hidráulicas y estructurales a los esfuerzos que sea sometida.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 - Experiencia – Infraestructura de Transporte–Acreditación de experiencia – Contratos con pluralidad de actividades**

[…] se considera que la evaluación del requisito de experiencia, en los casos en los que se acredita con contratos que contienen pluralidad de actividades de las cuales solo algunas cumplen con el requisito de experiencia, debe hacerse únicamente respecto de las actividades que se ajustan al requisito de experiencia exigible según la Matriz 1 y el literal

La entidad expidió la Resolución 161 del 17 de junio de 2021, por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y se establece así la versión 3. 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. Particularmente, frente a la acreditación de la experiencia se aclaró la forma en la cual se acredita esta cuando en un contrato se ejecutan varias actividades, de las cuales solo algunas se ajustan a lo exigido por la «Matriz 1 - Experiencia».

Por ello, el artículo 22 de dicha resolución adicionó el literal i) al numeral 3.5.2 de los documentos tipo de infraestructura de infraestructura de transporte así: « j. Cuando el contrato que se pretende acreditar como experiencia contenga varias actividades, de las cuales solo alguna de ellas se ajustan a lo exigido por la “Matriz 1 - Experiencia”, asociadas con actividades de obra pública de infraestructura de transporte, la Entidad Estatal deberá descontar los valores del contrato, magnitudes y áreas construidas relacionadas con las actividades que se encuentran por fuera del requisito de experiencia».

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Versión 3 – Combinación de experiencias – Matriz 1**

[…], en el acápite de «Reglas para definir la experiencia exigible en el proceso de contratación» de la «Matriz 1 – Experiencia», tanto de baja o mediana y alta complejidad de los documentos tipo actuales se establece la regla […]

[…]

Como se advierte de lo anterior, en la versión 3 de los documentos tipo se reguló de forma pormenorizada y explicada suficientemente la forma en que procede exigir experiencias combinadas asociadas a diferentes actividades a contratar de la «Matriz 1 – Experiencia», tanto de baja o mediana y alta complejidad. En tal sentido, se prescribe que esta posibilidad se puede utilizar «Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 7.1)», supuesto en el cual se plantean las dos opciones relacionadas con: i) solicitar solo la experiencia asociada a la «actividad a contratar» de mayor relevancia en el contrato o ii) combinar experiencias de las 2 ó más «actividades a contratar» que se van a ejecutar en desarrollo del contrato, de acuerdo con las reglas establecidas en el aparte citado previamente.



**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 19 Septiembre 2021

Señor

**Luis Daniel García**

E-mail: luisdanielgarcialdg@hotmail.com

**Concepto C – 507 de 2021**

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general – Experiencia específica / INALTERABILIDAD – Documentos tipo– Licitación pública – Fundamento / EXPERIENCIA – Longitud de la vía – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja – Cambio / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 - Experiencia – Infraestructura de Transporte–Acreditación de experiencia – Construcción de un box culvert **/** DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 - Experiencia – Infraestructura de Transporte– Acreditación de experiencia – Contratos con pluralidad de actividades / DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Versión 3 – Combinación de experiencias – Matriz 1

**Radicación:** Respuesta a la consulta P20210806006957

Estimado señor García:

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, y dentro de los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 5 de agosto de 2021.

1. **Problema planteado**

Para efectos de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación para obra pública de infraestructura de transporte, respecto a la acreditación de la experiencia usted realiza las siguientes preguntas: i) «[…] ¿se puede acreditar por los proponentes contratos ejecutados de obras en vías urbanas y/o pavimentos urbanos y/o puentes urbanos para cumplir con las exigencias de la ACTIVIDAD 6.4 (PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE)?», ii) «[…] Cómo debería ser la evaluación de la experiencia, si un proponente presenta para acreditar el numeral 3.5.2 del pliego definitivo del proceso, un contrato que se ejecutó la actividad de pavimento y además actividades de andenes y alcantarillado sanitario o pluvial o acueducto?. En este caso, ¿solo se le puede validar la actividad de pavimento?», iii) «¿Cómo debería ser la evaluación de la experiencia especifica al exigir el pliego tipo que, “Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuente con una longitud intervenida que corresponda al 70% de la longitud de vía a intervenir mediante el proceso de contratación”?», iv) «[…] ¿Es legal que quieran clasificar una estructura de box coulvert como un puente vehicular en concreto?», v) «[…] ¿Es legal que la entidad pública exija experiencia especifica en la ACTIVIDAD 7.1 con base en el valor del presupuesto oficial global que incluye además del puente la construcción de la vía terciaria?».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer y acreditar la experiencia exigible en procesos de contratación adelantados con documentos tipo, en los Conceptos C-056 del 8 de enero de 2020, C-069 del 24 de enero de 2020, C-097 del 5 de febrero de 2020, C-198 del 17 de abril de 2020, C 325 del 26 de mayo de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C-501 del 29 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-450 de 3 de agosto de 2020, C-497 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, C-531 del 21 de agosto de 2020, C-546 del 26 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-716 del 30 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020, C-105 del 26 de marzo de 2021 y C-152 del 12 de abril de 2021 y 403 del 10 de agosto de 2021.

Además, en el Concepto con radicado de salida No. 2201913000007824 del 21 de octubre de 2019, se refirió a la posibilidad de fraccionar la valoración de la experiencia cuando esta se acredita mediante contratos con pluralidad de actividades que cumplen parcialmente el requisito de experiencia exigido, al cual se le dio alcance mediante el concepto C-531 del 21 de agosto de 2020 y posteriormente reiterado en los conceptos C-020 del 25 de febrero de 2021, C-082 del 18 de marzo de 2021, C-111 del 29 de marzo de 2021, C-283 del 15 de junio de 2021, C-301 del 16 de junio de 2021 y C-454 del 1 de septiembre de 2021. En lo pertinente, la tesis expuesta en estos conceptos se reitera a continuación:

**2.1. Generalidades 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, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[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. Lo anterior se materializó 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. En este Decreto se autorizó 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 1082 de 2015 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.

Esta agencia analizando 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 expide las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020 mediante las cuales se adoptan 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 mediante 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. Acreditación de la experiencia en la longitud de vía a intervenir y en actividades relacionadas con espacio público asociado a la infraestructura de transporte**

De conformidad con el marco normativo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta las condiciones fijadas en el «Documento Base» de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda desde distintos criterios. En primer lugar, los contratos presentados por los proponentes deben corresponder a la actividad o actividades de experiencia general y específica que la entidad exija en el pliego de condiciones de acuerdo con los parámetros señalados en la Matriz 1. En segundo lugar, los proponentes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones fijadas con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. Por último, el número de contratos aportados por el proponente debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de obra expresado en SMMLV, cuya verificación se hará de acuerdo con la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

Para fijar las condiciones que deben cumplir los contratos aportados, en términos de actividades ejecutadas, las entidades deberán emplear la Matriz 1, documento que estandariza las condiciones de experiencia general y/o experiencia específica que deben requerir las entidades estatales de acuerdo con: i) el tipo de obra de infraestructura de transporte, ii) la actividad a contratar y iii) la cuantía del proceso de contratación.

En relación con el primer aspecto, la Matriz 1 está constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención, prevención o mitigación de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas determinan el marco para la aplicación de los documentos tipo, dado que comprenden todas aquellas actividades que constituyen obra pública de infraestructura de transporte y que han sido objeto de estandarización mediante la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 para los procesos de licitación pública.

Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse de mejor forma el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles. Por ejemplo, para el tipo de infraestructura «1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS» la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las siguientes actividades: «1.1 Proyectos de construcción de vías», «1.2 Proyectos de mejoramiento de vías», «1.3 Proyectos de rehabilitación o mantenimiento de carretera», «1.4 Proyectos de demarcación o señalización (horizontal o vertical) de infraestructura de transporte» y/o «1.5 Proyectos de demarcación o señalización (horizontal o vertical) de espacio público asociado a la infraestructura de transporte».

Por último, el documento establece los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del proceso de contratación. Estos abarcan las cuantías mínimas y máximas que son frecuentes en los procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte, y son resultado de las exigencias señaladas en el inciso 3 del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, conforme al cual las condiciones habilitantes fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia establecido en los documentos desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por lo que son de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se encuentran sometidos a la regulación prevista en la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 y, por tanto, la regla general es que no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

Ahora bien, el documento base adoptado 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 específica 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.

A manera de ejemplo, para efectos de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación pública, se identifica la experiencia general y específica que la entidad estatal solicitará en un contrato cuyo objeto consista en el mantenimiento de vías terciarias, de acuerdo con las características y parámetros explicados previamente:

a) De acuerdo con la «Matriz 1 – Experiencia» el tipo de infraestructura que se relaciona con el objeto contractual es «2. OBRAS EN VÍAS TERCIARIAS».

b) La actividad que se relaciona es el numeral «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

c) La experiencia general que se debe solicitar en este proceso de contratación es «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRECTO HIDRÁÚLICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VÍAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Al respecto, incluye una nota la cual dispone que «Será válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita». De ninguna manera la entidad podrá modificar la experiencia exigible, dado que así fue establecida en la «Matriz 1 – Experiencia».

d) La experiencia específica depende de la cuantía del proceso de contratación: para contratos de menos de 100 SMMLV o entre 100 a 1.000 SMMLV, la entidad estatal no puede exigir experiencia específica en sus procesos de contratación; entre 1.001 y 27.000 SMMLV, la entidad deberá exigir por lo menos un contrato cuya longitud intervenida corresponda al 50% de la longitud de la vía a construir mediante el proceso de contratación; finalmente, cuando es mayor a 27.001 SMMLV, la entidad deberá exigir que por lo menos uno de los contratos válidos aportados acredite que la longitud intervenida corresponde al 100% de la longitud de vía a construir mediante el proceso de contratación.

 Para la aplicación de este último criterio es importante tener en cuenta que, salvo la ejecución por segmentos viales, la longitud de la vía equivale a la distancia en kilómetros lineales entre el punto de inicio y de finalización de las obras. Por ejemplo, si el tramo del proyecto se extiende desde el kilómetro 20+000 hasta el kilómetro 50+000, esto significa que la longitud de la vía a intervenir es de 30 kilómetros. Por tanto, para calcular la experiencia específica en función de la cuantía, el proponente deberá acreditar que en por los menos uno de los contratos que certifican la experiencia general intervino la mitad de la vía –15 kilómetros, cuando el valor del presupuesto oficial oscila entre los 1.001 y los 27.000 SMMLV– o su totalidad –30 kilómetros, si el presupuesto es mayor de 27.001 SMMLV–.

 Esta conclusión no solo se sustenta en la interpretación literal de la «Matriz 1 – Experiencia» sino también en las definiciones del «Anexo 3 – Glosario». En efecto, el anexo define la vía como «[…] la zona de la vía destinada a la circulación de vehículos, se define como franja de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales». Por tanto, como la matriz se refiere exclusivamente a la «[…] longitud de vía a intevenir […]», el porcentaje requerido para acreditar la experiencia específica del proponente equivale a la distancia en kilómetros lineales entre el punto de inicio y de finalización de las obras, o como la longitud total producto de la sumatoria de tramos discontinuos de intervención en el escenario en el cual sea realizado por segmentos viales. Esta longitud debe precisarla la entidad contratante en los documentos del proceso con el fin de facilitar a los proponentes la acreditación de la experiencia específica.

En síntesis, la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. Por lo tanto, no podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la «Matriz 1 – Experiencia» o restringir a una actividad específica cuando dicho formato determine que la experiencia puede acreditarse mediante una de varias actividades.

De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la «experiencia general» y la «experiencia específica» con fundamento en la Matriz 1, conforme a la metodología previamente expuesta. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Ahora bien, respecto a la actividad a contratar, también es necesario tener en cuenta que la definición de espacio público asociado a la infraestructura de transporte no establece una lista taxativa de labores que se consideran como experiencia. Por el contrario, los documentos tipo disponen una lista enunciativa de aquellas. Al respecto, el numeral 2.36 del «Anexo 3 – Glosario» lo define como:

**2.36. Espacio Público Asociado a la Infraestructura de Transporte:** Elementos constitutivos artificiales o construidos, tales como:

Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

* + Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamiento bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.
	+ Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.

Para los fines de los Documentos Tipo se entiende que estos elementos del Espacio Público deberán estar asociados o vinculados a una infraestructura de transporte.

En este sentido, debe revisarse si la actividad que se solicita como experiencia está relacionada con lo prescrito en el Glosario y las exigencias de experiencia general y específica para la actividad a contratar para ser tenida en cuenta como experiencia dentro del proceso de selección. Esto tomando como base que el «Anexo 3 – Glosario» es una pauta para interpretar el alcance del documento base y la matriz de experiencia.

Para el procedimiento de licitación pública, el artículo 3 de la la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo, la cual consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte Colombia Compra Eficiente, 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 fijados en ellos.

**2.3. Construcción de un box culvert en los documentos tipo de infraestructura de transporte**

En la consulta se indaga sobre la obligatoriedad de aplicar Documentos Tipo para la construcción de un *box culvert*. Al respecto es necesario recordar que la referida expresión constituye un anglicismo que hace referencia a un tipo de infraestructura «construida *in situ* o prefabricada en concreto, con forma de caja, que se encuentra debajo de un terraplén para drenar el agua de un lado de la carretera al otro»[[6]](#footnote-6). En otras palabras, es «una estructura de sección cuadrada o rectangular que se fabrica de concreto armado a desnivel y permiten el paso de personas, animales y cuerpos de agua de un lado a otro de la vía»[[7]](#footnote-7).

 Conforme a tal aproximación técnica, un *box culvert* es una infraestructura de drenaje concebida para permitir el paso de cuerpos de agua, corrientes hídricas e incluso de personas y animales por debajo de una vía. Ello quiere decir que la construcción de un *box culvert,* necesariamente se encuentra asociada a la intervención de una infraestructura de transporte. Sobre esto conviene recordar que la construcción de obras de drenaje, de conformidad con el «Anexo 3 – Glosario», constituye una de las actividades de obra que corresponden a proyectos de mejoramiento de vías[[8]](#footnote-8).

Para efectos de la consulta, de acuerdo con el Manual de drenaje para carreteras[[9]](#footnote-9) del INVIAS, una alcantarilla es un conducto relativamente corto a través del cual se cruza el agua bajo la vía de un costado a otro. Incluye, por lo tanto, conductos de cualquier sección geométrica: circulares y alcantarillas de cajón principalmente. Por tal motivo, los denominados box coulvert son alcatarillas de cajón. Adicionalmente, de acuerdo con el listado de actividades que hacen parte de las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo definido en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, desarrollado en el Decreto 769 de 2014, el cual fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 para el sector ambiente y desarrollo sostenible en los artículos 2.2.2.5.1.1. al 2.2.2.5.4.6., se indica que una de las actividades de mejoramiento para el modo terrestre-carretero son la adecuación y construcción de obras de drenaje y subdrenaje transversal y longitudinal. Siendo las alcantarillas de cajón una estructura de drenaje transversal a la infraestructura de transporte, las cuales son elaborados en concreto reforzado según las condiciones técnicas propias del proyecto, el cual deberá poder soportar las condiciones hidráulicas y estructurales a los esfuerzos que sea sometida.

Para determinar la obligatoriedad de los Documentos Tipo y la forma en la que deben configurarse las condiciones de experiencia exigibles, conforme impone la adecuada aplicación de la Matriz 1, debe en primera medida precisarse qué tipo de infraestructura se intervendrá para la construcción del *box culvert*. En ese sentido, se hace necesario precisar si la obra se pretende desarrollar respecto de una vía primaria, secundaria, terciaria, férrea o alguno de los otros tipos de infraestructura establecidos en la Matriz 1, ya que de estar asociada a alguna de estas deberán aplicarse los Documentos Tipo.

Lo anterior quiere decir que si, por ejemplo, se pretende construir un *box culvert* respecto de una vía terciaria, la actividad a desarrollar en el contexto de la Matriz 1 será la de «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», debiendo en consecuencia aplicarse los requisitos de experiencia general y especifica que resulten aplicables de acuerdo al dimensionamiento de la obra y cuantía del proceso de contratación. Sin embargo, puede acontecer que los requisitos de experiencia allí establecidos, al configurarse de manera general para el desarrollo de proyectos de mejoramiento vial, no resulten lo suficientemente adecuados para determinar la idoneidad de un proponente para el desarrollo de las actividades constructivas específicamente asociadas al *box culvert*. De ocurrir lo anterior, una entidad estatal podría aplicar el artículo 4 de la Resolución 240 de 2020, antes citado, que faculta las entidades para solicitar experiencia adicional cuando el objeto a contratar, además de la intervención de la vía, contempla bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

En síntesis, la contratación de la construcción de un *box culvert* a través de un proceso de licitación pública*,* siempre que se encuentre asociada a uno de los tipos de infraestructura señalados en la Matriz 1, implicará la aplicación obligatoria de los Documentos Tipo adoptados por la Resolución No. 240 de 2020. En ese sentido, es a la entidad estatal a quien le corresponde determinar, conforme a la aplicación de la Matriz 1 explicada, si la construcción del *box culvert* encaja dentro de alguno de los ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte antes citadas, y si la actividad a contratar se encuentra dentro de las establecidas para ese tipo de obra.

Si la entidad determina que la intervención de la infraestructura de transporte a contratarse está incluida dentro de uno de los tipos de obra y actividades de la Matriz 1, deberán aplicarse de manera obligatoria los Documentos Tipo, exigiéndose los requisitos de experiencia establecidos en dicha matriz. De igual forma, existirá la posibilidad de evaluar la idoneidad de los proponentes, en lo específicamente referido al *box culvert,* mediante la exigencia de experiencia adicional o complementaria a la de la referida matriz de acuerdo a los parámetros del artículo 4 de la Resolución 240 de 2020.

**2.4. Experiencia de los documentos tipo de infraestructura de transporte cuando existe pluralidad de actividades**

Para responder la consulta es de especial importancia precisar qué tratamiento debe darse en la evaluación a los supuestos en los que un contratista pretende cumplir el requisito de experiencia con contratos que involucraron la ejecución de pluralidad de actividades. En ese sentido, se debe determinar si la totalidad de las actividades ejecutadas son susceptibles de ser tenidas en cuenta para cumplir el requisito de experiencia establecido en la Matriz 1. Esto comoquiera que puede que existan actividades que, sin perjuicio de que hayan sido efectivamente ejecutadas por el proponente, no correspondan materialmente con las actividades a las que se refieren los requisitos de experiencia exigibles en aplicación de la Matriz 1, cuestión que debe ser tenida en cuenta para su valoración.

En ese sentido, de conformidad con el literal A del numeral 3.5.1, los contratos que sean aportados por un proponente deben dar cuenta de la ejecución de las actividades establecidas como requisitos de experiencia general y específica. Sin embargo, conforme a lo dicho en el párrafo precedente, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito de habilitante, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. Esta tesis fue expuesta por la Agencia en el Concepto No. 2201913000007824 del 21 de octubre de 2019, al cual se le dio alcance mediante el concepto C-531 del 21 de agosto de 2020, expedido en relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, en relación con el fraccionamiento de la valoración de la experiencia acreditada con contratos con pluralidad de actividades. Al respecto, se expuso:

De conformidad con el literal A del numeral 3.5.1 del documento base y con la experiencia señalada en la Matriz 1, el proponente debe acreditar –y la entidad evaluar– la experiencia que corresponda con las actividades señaladas para acreditar la experiencia en la matriz indicada, por tanto, no pueden acreditarse y evaluarse actividades que no correspondan con las señaladas allí. En este sentido, en el caso hipotético de que un proponente acredite un contrato que contenga varias actividades ejecutadas y solo una corresponda con la exigida para acreditar la experiencia, de acuerdo a lo establecido en la Matriz 1, el proponente debe presentar o la entidad debe solicitar que se presente cada actividad con su respectivo valor, para lo cual se pueden utilizar los documentos señalados en el numeral 3.5.5., los cuales proceden cuando el proponente no está obligado a tener RUP o para detallar información que no consta en dicho registro, cuando la entidad requiera información adicional, por ejemplo, para discriminar las actividades ejecutadas en el contrato.

Con fundamento en lo anterior, la entidad podrá verificar la experiencia que se adquirió en un contrato en el que se ejecutaron varias actividades, para evaluar únicamente la que cumpla realmente con la experiencia exigida, discriminado su valor, descontando el valor de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la Matriz 1[[10]](#footnote-10).

En tales términos, se considera que la evaluación del requisito de experiencia, en los casos en los que se acredita con contratos que contienen pluralidad de actividades de las cuales solo algunas cumplen con el requisito de experiencia, debe hacerse únicamente respecto de las actividades que se ajustan al requisito de experiencia exigible según la Matriz 1 y el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base. Lo anterior, de conformidad con la tesis expuesta en el concepto citado, supone que solo se tengan en cuenta los valores de las actividades que efectivamente cumplen con el requisito de experiencia, descartando los valores de las actividades no relacionadas.

De otra parte, esta Agencia considera que el mismo razonamiento, según el cual la evaluación de la experiencia acreditada mediante un contrato con variadas actividades debe ser fraccionada en función de las actividades que sí se ajustan a las características de la experiencia exigida, es aplicable en lo relacionado a los requisitos de experiencia en términos de dimensionamiento. En otras palabras, en la evaluación de la experiencia con tales tipos de contratos, al igual que deben descartarse los valores correspondientes a las actividades no relacionadas con el requisito de experiencia, también deben ser descontadas las magnitudes físicas, longitudes o áreas sobre las que se ejecutaron obras que no se relacionan con la experiencia exigida. En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene una postura clara frente a la forma en que se la acredita la experiencia cuando se ejecutan varias actividades y algunas de ellas no se relacionan con lo previsto en la «Matriz 1 - Experiencia», por lo que se consideró necesario y oportuno concretar esta regla expresamente en el pliego de condiciones. Esto para determinar la conducta de las entidades ante estas circunstancias, y, por tanto, evitar confusiones o dobles interpretaciones en la aplicación del documento base.

La entidad expidió la Resolución 161 del 17 de junio de 2021, por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– y se establece así la versión 3. 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. Particularmente, frente a la acreditación de la experiencia se aclaró la forma en la cual se acredita esta cuando en un contrato se ejecutan varias actividades, de las cuales solo algunas se ajustan a lo exigido por la «Matriz 1 - Experiencia».

Por ello, el artículo 22 de dicha resolución adicionó el literal i) al numeral 3.5.2 de los documentos tipo de infraestructura de infraestructura de transporte así: « j. Cuando el contrato que se pretende acreditar como experiencia contenga varias actividades, de las cuales solo alguna de ellas se ajustan a lo exigido por la “Matriz 1 - Experiencia”, asociadas con actividades de obra pública de infraestructura de transporte, la Entidad Estatal deberá descontar los valores del contrato, magnitudes y áreas construidas relacionadas con las actividades que se encuentran por fuera del requisito de experiencia».

Conforme con lo señalado, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito habilitante, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. De este modo, la entidad evaluará únicamente la actividad que cumpla realmente con la experiencia exigida, descontando el valor, las magnitudes y áreas construidas de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la matriz 1.

**2.5. Combinación de experiencia en los documentos tipo**

Cabe señalar en forma preliminar que esta entidad se pronunció en relación con el alcance de la incluida en la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, contemplada para la Versión 1de dichos documentos, la cual establecía «NOTA: la ejecución de actividades se pediría según el requerimiento de cada proceso, se pueden pedir los de cada APARTE o sus combinaciones». En efecto, el alcance de dicha nota se acotó en los conceptos del: 7 de agosto de 2019, que se produjo dentro del radicado No. 2201913000005643[[11]](#footnote-11); 26 de agosto de 2019, correspondiente al radicado No. 2201913000006218[[12]](#footnote-12); 12 de septiembre de 2019, dictado en el radicado No. 2201913000006777[[13]](#footnote-13); 16 de septiembre de 2019, proferido dentro del radicado No. 2201913000006878[[14]](#footnote-14); del 9 de diciembre de 2019, dictado al interior del radicado No. 2201913000009080[[15]](#footnote-15); y en el concepto C-154 del 1 de abril de 2020 se explicó el alcance de las expresiones «los de cada aparte» y «sus combinaciones», contenidas en dicha nota existente en la Versión 1 de los documentos tipo.

 No obstante, dicha nota fue modificada en la Versión 2 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se mantuvo en la Versión 3 de estos documentos, por lo que al final de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos actuales se aclara de forma más pormenorizada la posibilidad que existe de solicitar experiencia asociada a más de un tipo de «actividad a contratar», en los proyectos que impliquen la ejecución, precisamente, de dos o más actividades a contratar de las contempladas en la matriz indicada.

 En este sentido, en el acápite de «Reglas para definir la experiencia exigible en el proceso de contratación» de la «Matriz 1 – Experiencia», tanto de baja o mediana y alta complejidad de los documentos tipo actuales se establece la regla vi) que prescribe lo siguiente:

vi) Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 7.1), 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.

Tenga en cuenta que la experiencia se exigirá en función del valor del presupuesto oficial y no por el valor de la desagregación de actividades.

Adicionalmente, en los casos donde la Entidad opte por la exigencia de la experiencia específica para las actividades distintas a la de mayor relevancia, se deberá incluir la siguiente nota:

“Nota: Tenga en cuenta que la acreditación de las actividades de la Experiencia se podrá hacer a través de mínimo uno (1) y máximo (6) contratos. Para el caso de Experiencias combinadas, un Proponente podrá acreditar una o más actividades, con un contrato o con varios de forma independiente (ej: un contrato que contemple construcción de vía con un paso a desnivel o un contrato que contemple construcción de vía y otro que contemple el paso a desnivel), situación que será verificada por la Entidad en la evaluación sin realizar desagregación por el valor de las actividades respecto al total del contrato.”

 Como se advierte de lo anterior, en la versión 3 de los documentos tipo se reguló de forma pormenorizada y explicada suficientemente la forma en que procede exigir experiencias combinadas asociadas a diferentes actividades a contratar de la «Matriz 1 – Experiencia», tanto de baja o mediana y alta complejidad. En tal sentido, se prescribe que esta posibilidad spuede utilizarse «Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 7.1)», supuesto en el cual se plantean las dos opciones relacionadas con: i) solicitar solo la experiencia asociada a la «actividad a contratar» de mayor relevancia en el contrato o ii) combinar experiencias de las 2 ó más «actividades a contratar» que se van a ejecutar en desarrollo del contrato, de acuerdo con las reglas establecidas en el aparte citado previamente.

1. **Respuestas**

i) «[…] ¿se puede acreditar por los proponentes contratos ejecutados de obras en vías urbanas y/o pavimentos urbanos y/o puentes urbanos para cumplir con las exigencias de la ACTIVIDAD 6.4 (PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE)? Tener en cuenta que según el Glosario del pliego tipo versión 3 establece la siguiente definición para: Espacio Público Asociado a la Infraestructura de Transporte».

En relación con esta pregnta, se señala que la definición de espacio público asociado a la infraestructura de transporte no establece una lista taxativa de labores que se consideran como experiencia. Por el contrario, los documentos tipo disponen una lista enunciativa de aquellas. Al respecto, el numeral 2.36 del «Anexo 3 – Glosario» lo define como:

**2.36. Espacio Público Asociado a la Infraestructura de Transporte:** Elementos constitutivos artificiales o construidos, tales como:

Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

* + Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamiento bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.
	+ Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.

Para los fines de los Documentos Tipo se entiende que estos elementos del Espacio Público deberán estar asociados o vinculados a una infraestructura de transporte.

En este sentido, debe revisarse si la actividad que se solicita como experiencia está relacionada con lo prescrito en el Glosario y las exigencias de experiencia general y específica para la actividad a contratar para ser tenida en cuenta como experiencia dentro del proceso de selección. Esto tomando como base que el «Anexo 3 – Glosario» es una pauta para interpretar el alcance del documento base y la matriz de experiencia.

ii) «[…] Cómo debería ser la evaluación de la experiencia, si un proponente presenta para acreditar el numeral 3.5.2 del pliego definitivo del proceso, un contrato que se ejecutó la actividad de pavimento y además actividades de andenes y alcantarillado sanitario o pluvial o acueducto?. En este caso, ¿solo se le puede validar la actividad de pavimento?».

El artículo 22 de Resolución 161 del 17 de junio de 2021 adicionó el literal j) al numeral 3.5.2 de los documentos tipo de infraestructura de infraestructura de transporte así: «j. Cuando el contrato que se pretende acreditar como experiencia contenga varias actividades, de las cuales solo alguna de ellas se ajustan a lo exigido por la “Matriz 1 - Experiencia”, asociadas con actividades de obra pública de infraestructura de transporte, la Entidad Estatal deberá descontar los valores del contrato, magnitudes y áreas construidas relacionadas con las actividades que se encuentran por fuera del requisito de experiencia».

Cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito de experiencia, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. De este modo, la entidad evaluará únicamente la actividad que cumpla realmente con la experiencia exigida, es decir, la actividad de pavimento, descontando el valor, las magnitudes y áreas construidas de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la matriz 1.

iii) «¿Cómo debería ser la evaluación de la experiencia especifica al exigir el pliego tipo que, “Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuente con una longitud intervenida que corresponda al 70% de la longitud de vía a intervenir mediante el proceso de contratación”?».

Conforme a la explicación precedente, el «Anexo 3 – Glosario» define la vía como «[…] la zona de la vía destinada a la circulación de vehículos, se define como franja de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales». Por tanto, como la matriz se refiere exclusivamente a la «[…] longitud de vía a intevenir […]», el porcentaje requerido para acreditar la experiencia específica del proponente equivale a la distancia en kilómetros lineales entre el punto de inicio y de finalización de las obras, o como la longitud total producto de la sumatoria de tramos discontinuos de intervención en el escenario en el cual sea realizado por segmentos viales. Esta longitud debe precisarla la entidad contratante en los documentos del proceso, con el fin de facilitar a los proponentes la acreditación de la experiencia específica.

iv). «[…] ¿Es legal que quieran clasificar una estructura de box coulvert como un puente vehicular en concreto?»

De acuerdo con el Manual de drenaje para carreteras del INVIAS un alcantarilla es un conducto relativamente corto a través del cual se cruza el agua bajo la vía de un costado a otro. Incluye, por lo tanto, conductos de cualquier sección geométrica: circulares y alcantarillas de cajón principalmente. Por tal motivo, los denominados box coulvert son alcantarillas de cajón. Adicionalmente, de acuerdo con el listado de actividades que hacen parte de las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo definido en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, desarrollado en el Decreto 769 de 2014, el cual fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 para el sector ambiente y desarrollo sostenible en los artículos 2.2.2.5.1.1. al 2.2.2.5.4.6., se indica que una de las actividades de mejoramiento para el modo terrestre-carretero son la adecuación y construcción de obras de drenaje y subdrenaje transversal y longitudinal. Siendo las alcantarillas de cajón una estructura de drenaje transversal a la infraestructura de transporte, las cuales son elaborados en concreto reforzado según las condiciones técnicas propias del proyecto, el cual deberá poder soportar las condiciones hidráulicas y estructurales a los esfuerzos que sea sometida.

v) «[…] ¿Es legal que la entidad pública exija experiencia especifica en la ACTIVIDAD 7.1 con base en el valor del presupuesto oficial global que incluye además del puente la construcción de la vía terciaria?».

En la versión 3 de los documentos tipo se reguló de forma pormenorizada y explicada suficientemente la forma en que procede exigir experiencias combinadas asociadas a diferentes actividades a contratar de la «Matriz 1 – Experiencia», tanto de baja o mediana y alta complejidad. En tal sentido, se prescribe que esta posibilidad se puede utilizar «Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 7.1)», supuesto en el cual se plantean las dos opciones relacionadas con: i) solicitar solo la experiencia asociada a la «actividad a contratar» de mayor relevancia en el contrato o ii) combinar experiencias de las 2 ó más «actividades a contratar» que se van a ejecutar en desarrollo del contrato, de acuerdo con las consideraciones, previamente expuestas. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la experiencia se exigirá en función del valor del presupuesto oficial y no por el valor de la desagregación de actividades.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | José Luis Sánchez CardonaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual Karlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección General  |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones, razón por la cual dispuso lo siguiente: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».  [↑](#footnote-ref-1)
2. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.   [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibídem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.  [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. LECH, Marvin (comp.). Glossary of Road Design and Construction Terms, Nebraska Deparment of Roads, EEUU, 1998, pp. 44. [↑](#footnote-ref-6)
7. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, Diccionario técnico. Consolidación de todos los términos y definiciones de carácter técnico o de gestión, incluidos en los distintos documentos publicados como parte del Sistema Integrado de Gestión IDU. Consultado el 7 de octubre de 2020 en: <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/informacion-de-interes/glosario> [↑](#footnote-ref-7)
8. El Anexo 3- Glosario, adoptado por la Agencial Nacional de Contratación Pública mediante la Resolución No. 240 de 2020, dispone «2.50. Mejoramiento: Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales». Para estos efectos, el numeral 7 del artículo 2.2.2.5.2.1 del Decreto 1076 de 2015 dispone como actividades de mejoramiento «La adecuación, ampliación, reforzamiento, reemplazo o construcción de obras de drenaje y subdrenaje transversal y longitudinal». [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/especificaciones-tecnicas/984-manual-de-drenaje-para-carreteras/file [↑](#footnote-ref-9)
10. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-531 del 21 de agosto de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000006510. Radicado de salida No. 2202013000007770. [↑](#footnote-ref-10)
11. Allí se preguntó: «¿Cuál es el alcance de la nota contenida en la Matriz No. 1- Experiencia de los Documentos Tipo para licitación de obra de infraestructura de transporte que establece: “Nota: La ejecución de actividades se pedirán según el requerimiento de cada proceso, se pueden pedir los de cada APARTE o sus combinaciones”. En virtud de esta nota, la entidad estatal puede solicitar experiencia en actividades y volúmenes de obra específicos o sólo puede exigir lo solicitado de manera explícita en la matriz referida?». [↑](#footnote-ref-11)
12. En esa ocasión se preguntó: «[…] El resto de la nota ‘Se pueden pedir los de cada APARTE o sus combinaciones’. Cada APARTE es el requisito correspondiente a (GENERAL y ESPECIFICA) en 2.1 o 2.2 o 2.3? y ‘o sus combinaciones’ significa que se pueden pedir los requisitos de 2.1 y 2.2 o 2.1 y 2.3 o 2.1 y 2.2 y 2.3 al mismo tiempo?». [↑](#footnote-ref-12)
13. Allí se preguntó: «¿Un proceso de selección, cuyo objeto corresponde a la construcción de una vía urbana, pero tiene actividades de urbanismo y construcción de redes de servicios públicos, es pertinente combinar actividades dentro de la exigencia de experiencia, es decir, incluir varias experiencias conforme a las distintas actividades o debo elegir la más representativa?». [↑](#footnote-ref-13)
14. En esa ocasión se preguntó: «Revisados los documentos de los pliegos tipo se encuentra que en la matriz de experiencia para los segmentos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8 para la acreditación de experiencia, ésta indica que se puede solicitar que los contratos hayan contenido la ejecución de las actividades (según el requerimiento de cada proceso) y que se pueden pedir los de cada aparte o actividades a contratar o las combinaciones que se deriven de éstas. De lo anterior, se puede colegir entonces que, ¿las entidades pueden solicitar para la acreditación de la experiencia a cargo de los proponentes, que en los contratos a través de los cuales se va a acreditar ésta, existan actividades ejecutadas, siempre y cuando las mismas guarden relación con el objeto y las actividades contempladas en el proceso que adelanta la entidad?». [↑](#footnote-ref-14)
15. Allí se preguntó: «¿[p]uede una entidad pedir como requisito de experiencia actividades en la matriz 1? Según veo algunas entidades se amparan en la columna de "acreditación de experiencia" – “que haya contenido la ejecución de” – “NOTA: la ejecución de actividades se pediría según el requerimiento de cada proceso, se pueden pedir los de cada ACTIVIDADES A CONTRATAR o sus combinaciones)". Se observa que algunas entidades amparándose en lo estipulado en dicha matriz 1, piden actividades que solamente cumplen proponentes específicos. Si de poder la entidad pedir cualquier tipo de actividad, se estarían dando vía libre para que limiten los procesos a un participante en particular”». [↑](#footnote-ref-15)