

**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 05 Octubre 2021

Señor

# Andrew Hernández Romanos

Bogotá D.C.

# Concepto C – 546 de 2021

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Inalterabilidad / GARANTIA ADICIONAL O SUPLEMENTARIA – Documentos

tipo – Formato 7D –Frecuencia de seguimiento

**Radicación:** Respuesta a la consulta P20210824007601

Estimado señor Hernández:

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 del 24 de agosto de 2021.

# Problema planteado

En relación con el ámbito de aplicación de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación para obra pública de infraestructura de transporte, usted realiza las siguientes preguntas: i) «Una vez revisado el glosario, notamos que en la definición de 2.50 Mejoramiento se deja una nota al pie que lleva, entre otros, al Decreto Único Reglamentario No 1076 de 2015. En este Decreto, se puede observar que, en su Capítulo 5, Sección 1 ACTIVIDADES DE MEJORAMIENTO EN PROYECTOS DE

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, en donde se busca “establecer el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte”. Luego, se establecen una serie de actividades como son, entre otras, 1. Construcción de un carril adicional, 2. El ajuste de vías existentes, 3. Ajuste de diseño geométrico y realineamiento vertical u horizontal, 4. Adecuación, ampliación, reforzamiento, reemplazo de puentes, estructuras deprimidas y/o pontones vehiculares en vías

existentes. ¿Teniendo en cuenta que, si se hace una interpretación restrictiva y literal, se puede entender que un proyecto de MEJORAMIENTO debe tener todas las actividades listadas en el mencionado decreto para ser considerado como tal, se le solicita a CCE aclarar si con tener una o algunas de las actividades allí mencionadas ya se puede considerar como un PROYECTO DE MEJORAMIENTO la experiencia que se quiera acreditar para un proceso con Documentos Tipo?» y ii) «Teniendo en cuenta que en el Formato 7D los proponentes deben señalar el número de meses a ofertar (siempre y cuando no superen al establecido por la Entidad) y, además, señalar el número de veces y el periodo de tiempo del seguimiento que se realizará a la garantía. Si se ofertan, por ejemplo, cuatro (4) meses de garantía suplementaria o adicional pero un seguimiento cada seis (6) meses ¿Se debe retirar el puntaje del ofrecimiento? ¿O este ofrecimiento (aún en el ejemplo mencionado) solo depende de los meses propuestos?».

# Consideraciones

Para resolver la primera pregunta se analizarán los siguientes temas: i) fundamento normativo de los documentos tipo de infraestructura de transporte, iii) «Anexo 3 – Glosario» y noción de mejoramiento de vías y iii) acreditación de la experiencia requerida y documentos válidos para acreditar la experiencia requerida en los documentos tipo de infraestructura de transporte.

Respecto a la segunda cuestión, se observa que el objeto de la petición corresponde al tema que usted planteó a la Agencia mediante la solicitud de consulta con radicado de entrada No. P20210806006994 del 9 de agosto del 2021. Igualmente, Esta pregunta se resolvió mediante el Concepto C-506 del 20 de septiembre del 2021, con radicado de salida No. RS20210920009725 de la misma fecha. Teniendo en cuenta la identidad del peticionario, de lo consultado en ambas solicitudes y del órgano que debe resolverlas, se aplicará el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1437 de 2011,

«Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en el sentido que «Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores». Por tanto, se reiterará el Concepto C-506 del 20 de septiembre del 2021 y se remitirá copia del mismo.

Aclarado este punto, se informa que la Agencia Nacional de Contratación Pública

– Colombia Compra Eficiente estudió la definición de la actividad de mejoramiento, contenida en el «Anexo 3 ─ Glosario» de los documentos tipo de infraestructura de transporte, en los Conceptos C-082 del 18 de marzo de 2021, C-152 del 12 de abril de 2021 y C-498 del 14 de septiembre de 2021. Algunas de las tesis desarrolladas se retoman a continuación:

# Fundamento normativo de los documentos tipo para obra pública de infraestructura de transporte

Los pliegos tipo surgen en el 2007 cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para ~~adoptarlos en la compra o su~~ministro de bienes de características técnicas uniformes1

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

. 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 del artículo 2 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.

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. Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes4.

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

de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».

2 Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.

3 Ibídem.

4 Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.

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 expedidos5.

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 cual 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».

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».

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 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.

Ahora bien, esta Agencia consciente de la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID – 19 en el país, actualizó los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública y selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte y, en consecuencia, doptó 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 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 desde el 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.

# El «Anexo 3 – Glosario» y definición de mejoramiento de infraestructura de transporte

El numeral 1.10 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 establece, respecto de la terminología empleada en estos documentos tipo, que «[…] a menos que expresamente se estipule de otra manera, los términos deben entenderse de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 – Glosario». Respecto a la noción de *Proyectos de Mejoramiento*, una de las actividades que deben por regla general contratarse aplicando documentos tipo, está desarrollada en el numeral 2.50 del «Anexo 3 – Glosario» que establece:

2.50. Proyectos de mejoramiento: Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales

6*.*

De acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, la definición de *Proyectos de Mejoramiento* transcrita hace alusión a diferentes actividades que involucran este tipo de proyectos, estableciendo la idea según la cual, para que un *Proyecto de mejoramiento* sea considerado como tal, debe comprender dichas actividades. Al respecto, se aclara que la remisión al decreto citado a lo que apunta es que el proyecto implique al menos la realización de una de las actividades allí aludidas, esto es, la construcción de un carril adicional, el ajuste de vías existentes, el ajuste de diseño geométrico y realineamiento vertical u horizontal, la adecuación, ampliación, reforzamiento, reemplazo de puentes, estructuras deprimidas y/o pontones vehiculares

6 Decreto Reglamentario No. 769 de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario No.

1076 de 2015.

en vías existentes. Esto quiere decir que, para que un proyecto dirigido a intervenir infraestructura de transporte sea considerado de *mejoramiento*, se requiere que comprenda al menos alguna de las anteriores actividades.

En este contexto, la definición de *Proyectos de Mejoramiento,* a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, no se encuentra únicamente determinada por el Anexo 3. De hecho, las actividades catalogadas dentro de la anterior definición del numeral 2.70 no son las únicas que ubican un proyecto dentro de la categoría de mejoramiento. Esto comoquiera que, el concepto de *mejoramiento* es un asunto del que se ha ocupado la normativa legal y reglamentaria en materia de infraestructura de transporte. Al respecto, el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 establece:

**Artículo 12.** En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[…]

Mejoramiento. Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales. Estas actividades están sujetas a reglamentación dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes.

En concordancia con esto, el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, atribuyó al Gobierno Nacional, que para tales efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la competencia para reglamentar el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte7. Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014, en cuyo artículo 1 se enlistaron una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: A. Modo terrestre-carretero; B. Modo terrestre-férreo; C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria y D. Modo Aéreo.

Al respecto, debe precisarse que, en materia de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013, constituye el principal instrumento normativo de cara a determinar qué constituye infraestructura de transporte, así como las actividades que implican su intervención y que por tanto deben ser contratadas aplicando documentos tipo. En ese sentido, el legislador atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para definir lo que debe entenderse como proyecto de mejoramiento de infraestructura de transporte, al encargarle la expedición de la norma reglamentaria que enlistara las actividades que

7 Ley 1682 de 2013 «**Artículo 44.** Los siguientes Proyectos de Infraestructura de Transporte no requerirán Licencia Ambiental:

»a) Proyectos de mantenimiento;

»b) Proyectos de rehabilitación;

»c) Proyectos de mejoramiento.

»Para el debido cumplimiento de la presente disposición, el Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de noventa (90) días calendario, a partir de la fecha de expedición de esta ley, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte.

**»Parágrafo.** En el evento que una o más actividades de mejoramiento requiera permisos o autorizaciones ambientales, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte o quien haga sus veces, deberá tramitarlos y obtenerlos, cuando a ello haya lugar».

suponen tal tipo de intervención, las cuales son determinantes para establecer que constituye un *Proyecto de mejoramiento* de cara la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

En ese sentido, las nociones de *Proyectos de construcción* y *Proyectos de mejoramiento* de infraestructura de transporte, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se encuentran determinadas por las definiciones del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En cuanto a la definición de *mejoramiento,* es claro que la misma fue introducida por la referida ley, pero fue desarrollada por el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, en los artículos 2.2.2.5.1.1 –*Modo Terrestre-Carretero–,* 2.2.2.5.2.1 –*Modo Terrestre-Férreo–, 2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–****.*** En ese sentido, las actividades que se consideran Proyectos de mejoramiento no son todas aquellas enlistadas en los referidos artículos del Decreto 1076 de 2015.

Esta consideración es relevante a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, principalmente, respecto de dos aspectos. En primer lugar, para determinar el ámbito de aplicación. En ese sentido, se aclara que, al constituir actividades de mejoramiento las enlistadas en el Decreto 1076 de 2015, las mismas deben ser contratadas por las entidades estatales –sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública–, aplicando los documentos tipo de infraestructura de transporte que correspondan. Conforme a esto, cuando se requiera contratar una actividad de mejoramiento de infraestructura vial, siempre que se encuentre dentro de las enlistadas por los artículos *2.2.2.5.1.1*, *2.2.2.5.2.1*, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, su contratación deberá llevarse a cabo aplicando documentos tipo de infraestructura de transporte.

Por otro lado, el segundo aspecto tiene que ver con la evaluación de la experiencia. En ese sentido, la noción de *Proyecto de mejoramiento* establecida en los aludidos artículos de la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 1076 de 2015, condiciona lo que se puede tener en cuenta como mejoramiento en el marco de la valoración de experiencia, de tal manera que el desarrollo de cualquiera de las actividades enlistadas en los artículos arriba citados hace que el proponente tenga experiencia en mejoramiento respecto del tipo de infraestructura intervenido. Esto quiere decir que, para determinar si un proponente tiene o no experiencia en mejoramiento de determinado tipo de infraestructura, a la entidad le corresponde verificar que el desarrollo de los contratos acreditados haya efectivamente involucrado la ejecución de alguna de las actividades señaladas en los artículos 2.2.2.5.1.1, 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 *Ibídem*.

Conforme con lo anterior, las referencias a los *Proyectos de Mejoramiento* contenidas en los documentos tipo de infraestructura de transporte, deben interpretarse conforme a las definiciones de mejoramiento del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. Particularmente, en el caso de las actividades catalogadas como mejoramiento, las mismas deben establecerse a la luz el Decreto 1076 de 2015.

En ese sentido, la noción del numeral 2.50 del Anexo 3 debe entenderse como un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 respecto de la actividad de mejoramiento. Ello se evidencia, en que ambas coinciden en identificar dicha actividad como el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura de transporte existente. En ese sentido, la definición del numeral 2.50 del Anexo 3 tiene propósitos explicativos de lo establecido por la ley y el reglamento sobre la actividad de mejoramiento. En ese sentido, se reitera, lo que define si se está ante una actividad de mejoramiento, es su correspondencia con la definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y las actividades en listadas en el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

# Acreditación y evaluación de los requisitos de experiencia general referidos a actividades de construcción y mejoramiento

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 dicha 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) para proyectos de complejidad técnica baja o media y ii) 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 alta complejidad técnica y en función de ello aplicar alguna de las Matrices 1. 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 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:

* + 1. Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.
    2. 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.
    3. Definido el tipo de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la Matriz 1.

1. Identificar el rango en el cual se encuentra el Proceso de Contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.
2. 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.
3. 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.
4. 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 les exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros (km) en la Matriz 1. Del mismo modo, 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.

Para que un proponente pueda habilitarse en lo referente a la experiencia debe demostrar haber ejecutado en los contratos con los que la acredita, determinado porcentaje del presupuesto oficial, lo cual, de conformidad con los literales C y D del numeral 3.5.2 podrá demostrar con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. 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 establecido en el numeral 3.5.8, cuya verificación se hará con base en la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones. Además, mediante estos contratos deberá demostrarse que la experiencia satisface las particularidades del requisito exigido por la Matriz 1 y el numeral 3.5.1 del Documento Base.

Respecto de cada uno de estos contratos, conforme lo indica el numeral 3.5.5 del Documento Base, los proponentes deberán acreditar: a) Contratante; b) Objeto del contrato; c) principales actividades ejecutadas; d) las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica; e) la fecha de iniciación de la ejecución del contrato; f) la fecha de terminación de la ejecución del contrato; g) nombre y cargo de la persona que expide la certificación; h) el porcentaje de participación del integrante del contratista plural; e i) el porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales8. Si bien, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el requisito habilitante de experiencia debe ser acreditado mediante el RUP, en la medida que este no registra toda la información relacionada en el numeral 3.5.5, los proponentes deberán recurrir a los documentos del numeral 3.5.6 para acreditar dicha información9.

Conforme a lo anterior, la Matriz 1 propende por la estandarización de los requisitos habilitantes, para lo cual establece unos requisitos de experiencia general para cada una de las actividades que contempla, y unos requisitos de experiencia específica determinables a partir del monto del presupuesto oficial del proceso de contratación y el alcance físico de la obra. Al respecto, se pone de presente que los requisitos de experiencia establecidos por la Matriz 1, son inalterables y de obligatoria

8 Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020. Documento Base: «3.5.5. ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

»Los proponentes acreditarán para cada uno de los contratos aportados la siguiente información mediante alguno de los documentos señalados en la sección 3.5.5 del pliego de condiciones:

»A. Contratante

»B. Objeto del contrato

»C. Principales actividades ejecutadas

»D. Las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica.

»E. La fecha de iniciación de la ejecución del contrato: Esta fecha es diferente a la de suscripción del contrato, a menos que de los documentos del numeral 3.5.5 de forma expresa así se determine.

»Si en los documentos válidos aportados para la acreditación de experiencia solo se evidencia fecha (mes, año) de suscripción y/o inicio del contrato: se tendrá en cuenta el último día del mes que se encuentre señalado en la certificación.

»F. La fecha de terminación de la ejecución del contrato: Esta fecha de terminación no es la fecha de entrega y/o recibo final, liquidación, o acta final, salvo que de los documentos del numeral 3.5.5 de forma expresa así se determine.

Si en los documentos válidos aportados para la acreditación de experiencia solo se evidencia fecha (mes, año) de terminación del contrato: se tendrá en cuenta el primer día del mes que se encuentre señalado en la certificación.

»G. Nombre y cargo de la persona que expide la certificación.

»H. El porcentaje de participación del integrante del contratista plural.

»I. El porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales».

9 Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020. Documento Base: «3.5.6. DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

»En aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera verificar información adicional a la contenida en el RUP, el proponente podrá aportar uno o algunos de los documentos que se establecen a continuación, para que la entidad realice la verificación en forma directa. Los mismos deberán estar debidamente diligenciados y suscritos por el contratante, el contratista o el interventor, según corresponda. En caso de existir discrepancias entre dos (2) o más documentos aportados por el proponente para la acreditación de experiencia, se tendrá en cuenta el orden de prevalencia establecido a continuación:

»A. Acta de liquidación

»B. Acta de entrega, terminación, final o de recibo definitivo.

»C. Certificación de experiencia. Expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato en la que conste el recibo a satisfacción de la obra contratada debidamente suscrita por quien esté en capacidad u obligación de hacerlo.

»D. Acta de inicio o la orden de inicio. La misma sólo será válida para efectos de acreditar la fecha de inicio.

»E. Para los contratos que hayan sido objeto de cesión, el contrato deberá encontrarse debidamente inscrito y clasificado en el RUP o en uno o alguno de los documentos considerados como válidos para la acreditación de experiencia de la empresa cesionaria, según aplique. La experiencia se admitirá para el cesionario y no se reconocerá experiencia alguna al cedente.

»Para efectos de acreditación de experiencia entre particulares, el proponente deberá aportar adicionalmente alguno de los documentos que se describen a continuación:

»A. Certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato emitida por el revisor fiscal o contador público del proponente que acredita la experiencia, según corresponda, con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedente disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional.

»[Para efectos de acreditar la experiencia en relación con la clasificación de las vías, ya sea, “primaria”, “secundaria” o “terciaria”, la entidad empleará los sistemas de información disponibles para identificar el tipo de clasificación de la vía, en caso tal que ningún documento del numeral 3.5.5 establezca dicha condición. Si a través de la averiguación de la entidad estatal no es posible determinarlo, no será válida dicha experiencia.]».

observancia para las entidades, por lo que estas, en principio, no pueden exigir requisitos de experiencia distintos a los que surgen de la aplicación de la matriz10.

Ahora bien, el grueso de los requisitos de experiencia general contemplados por la Matriz 1 consisten en exigir del proponente haber ejecutado determinadas actividades respecto de un tipo especifico de infraestructura. Así, por ejemplo, la Matriz 1 para proyectos de complejidad media–baja, adoptada por la Resolución No. 240 de 2020, establece como requisito de experiencia general «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS», para la actividad «1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE

VÍAS» –primarias o secundarias–. Este será el requisito de experiencia general que deberán consignar –sin alteraciones– en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base o pliego de condiciones junto con la experiencia específica.

Por su parte, en cuanto a la actividad de mejoramiento establecida en el anterior requisito de experiencia general, así como en otros de la Matriz 1, resulta indispensable tener en cuenta lo explicado en el numeral 2.2 del presente concepto. La interpretación de lo que se considera mejoramiento a efectos de cumplir con estos requisitos de experiencia, se encuentra determinada por definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, cuando un requisito de experiencia contempla la actividad de mejoramiento, debe entenderse que se refiere a cambios en la infraestructura de transporte existentes concretados a partir del desarrollo de las actividades enlistadas en el Decreto 1076 de 2015.

Lo anterior supone que para establecer si un contrato aportado por un proponente es válido para acreditar que el mismo tiene experiencia en mejoramiento, de cara al cumplimiento de los requisitos de experiencia general que contemplan dicha actividad, basta con verificar: i) que el o los contratos acreditados hayan implicado la intervención de alguno de los tipos de infraestructura considerados en el requisito de experiencia general –en el anterior ejemplo: «[…] VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS»– y ii) que el mejoramiento haya consistido en el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura existente mediante el desarrollo de alguna las actividades enlistadas en los artículos 2.2.2.5.1.1, 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015. En ese

sentido, para establecer si un proponente tiene experiencia en mejoramiento debe demostrar que ha ejecutado al menos alguna de las actividades enlistadas en los mencionados artículos del Decreto 1076 de 2015, sin que sea necesario acreditarlas todas simultáneamente.

10 En materia del procedimiento de licitación pública, el Decreto 1082 de 2015 establece: «**2.2.1.2.6.1.4. Inalterabilidad de los Documentos Tipo.** Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo».

En el mismo sentido, la Resolución No. 240 de 2020, a través de la cual esta Agencia expidió los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, señala: «Artículo 3. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo».

# Respuesta

1. «¿Teniendo en cuenta que, si se hace una interpretación restrictiva y literal, se puede entender que un proyecto de MEJORAMIENTO debe tener todas las actividades listadas en el mencionado decreto para ser considerado como tal, se le solicita a CCE aclarar si con tener una o algunas de las actividades allí mencionadas ya se puede considerar como un PROYECTO DE MEJORAMIENTO la experiencia que se quiera acreditar para un proceso con Documentos Tipo?».

La definición de Mejoramiento contenida en el numeral 2.50 del «Anexo 3 – Glosario» de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte alude a la actividad que involucra un cambio en una infraestructura de transporte. No obstante, a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, la definición no se encuentra únicamente determinadas por el Anexo 3. Esto dado que la definición de *mejoramiento* es un tema del que se ha ocupado la normativa legal y reglamentaria en materia de infraestructura de transporte.

En ese sentido, la Ley 1682 de 2013 determinó que las actividades de mejoramiento serían objeto de reglamentación, estableciendo incluso un plazo para su expedición. Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el artículo 2.2.2.5.1.1. del Decreto 1076 de 2015, en cuyo artículo 1 se enlistaron una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: A. Modo terrestre-carretero; B. Modo terrestre-férreo; C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria y D. Modo Aéreo.

Ahora bien, en relación con su pregunta, la noción de *mejoramiento* establecida en los aludidos artículos de la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 1076 de 2015, condiciona lo que se puede tener en cuenta como mejoramiento en el marco de la valoración de experiencia. Por tanto, el desarrollo de cualquiera de las actividades enlistadas en los artículos citados hace que el proponente tenga experiencia en mejoramiento respecto del tipo de infraestructura intervenido. Esto quiere decir que, para determinar si un proponente tiene o no experiencia en mejoramiento de determinado tipo de infraestructura, a la entidad le corresponde verificar que el desarrollo de los contratos acreditados haya efectivamente involucrado la ejecución de alguna de las actividades señaladas en los artículos 2.2.2.5.1.1, 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1

del Decreto 1076 de 2015, sin que sea necesario acreditarlas todas simultáneamente.

1. «Teniendo en cuenta que en el Formato 7D los proponentes deben señalar el número de meses a ofertar (siempre y cuando no superen al establecido por la Entidad) y, además, señalar el número de veces y el periodo de tiempo del seguimiento que se realizará a la garantía. Si se ofertan, por ejemplo, cuatro (4) meses de garantía suplementaria o adicional pero un seguimiento cada seis (6) meses ¿Se debe retirar el puntaje del ofrecimiento? ¿O este ofrecimiento (aún en el ejemplo mencionado) solo depende de los meses propuestos?».

Conforme a las consideraciones del presente oficio, se observa que el objeto de la petición corresponde al tema que usted planteó a la Agencia mediante la solicitud de consulta con radicado de entrada No. P20210806006994 del 9 de agosto del 2021. Igualmente, Esta pregunta se resolvió mediante el Concepto C-506 del 20 de septiembre del 2021, con radicado de salida No. RS20210920009725 de la misma fecha, informando lo siguiente: «[…] la frecuencia ofertada por el proponente no determina el puntaje correspondiente por este factor de calidad, pues ello depende del número de meses de garantía adicional ofrecida por el proponente, siendo este el factor de evaluación que será tenido en cuenta por la entidad. Por lo anterior se infiere que el proponente al ofrecer otorgar la garantía adicional o suplementaria por un determinado número de meses hará el o los seguimientos igualmente dentro del lapso ofrecido por él. Por lo anterior, para la asignación de puntaje basta que el Formato 7D se presente debidamente suscrito y diligenciado, otorgándose el puntaje de acuerdo con los meses de cobertura de la garantía suplementaria o adicional».

Teniendo en cuenta la identidad del peticionario, de lo consultado en ambas solicitudes y del órgano que debe resolverlas, se aplicará el inciso segundo del artículo

19 de la Ley 1437 de 2011, «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en el sentido que «Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores». Por tanto, se reiterará el Concepto C-506 del 20 de septiembre del 2021 y se remitirá copia del mismo.

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

Atentamente,

Texto, Carta

Descripción generada automáticamente

María Claudia de la Ossa Bobadilla

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Elaboró:

Revisaron: Juan David Montoya Penagos

Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Juan David Marín López

Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE (E)

Anexo: Concepto C-506 del 20 de septiembre del 2021