**DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Infraestructura de transporte – Fundamento normativo**

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. 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».

[…]

Esta Agencia, analizando la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID – 19 en el país, decidió 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, adoptó 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 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, 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», para adaptar los documentos tipo a los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Aplicación –**

[…] 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 o urbanas 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.

[…] 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Actividad 2.2 – Nota – Longitud intervenida – Asfalto natural o asfaltita**

[…]

De acuerdo con las consideraciones, en los procesos de contratación adelantados en aplicación de los Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, cada entidad estatal deberá establecer si aplica la «Matriz 1- Experiencia» 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.

Es importante advertir que los aspectos entre corchetes y resaltado en gris «[texto de ejemplo]» pueden modificarse por la entidad contratante, según los lineamientos establecidos para tal fin por los documentos tipo. Ahora bien, para efectos de la consulta, dentro de la experiencia general de la actividad 2.2 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo en cuestión, se incluyó una *Nota* que indica que «[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Pavimentación o Repavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita». Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa, en el sentido de que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, serán válidos *también* en aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

Por lo tanto, se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar. Esta nota aclarativa se incluyó, toda vez que existen ciertas zonas del país donde predominan las actividades de pavimentación con este tipo de asfalto natural o asfaltita, y se quiso hacer explícito que también resultaban válidos para la actividad a contratar en cuestión. Es decir, la *Nota* establecida en la «Matriz 1 – Experiencia» no puede considerarse como restrictiva para determinar la experiencia general o específica, sino que corresponde a una aclaración en cuanto a la posibilidad de poder acreditar la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, con el fin de establecer condiciones básicas de interpretación y aplicación para las entidades públicas en el desarrollo de los procesos de selección. En todo caso, de conformidad el literal j) del numeral 3.5.3 del Documento Base, solo se tendrán como válidas la longitudes intervenidas en proyectos infraestructura de transporte.

**CCE-DES-FM-17**



Bogotá, 12 de Abril 2022

Señor

**Jorge Esteban Cardona Restrepo**

Medellín, Antioquia

 **Concepto C – 188 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Licitación pública – Infraestructura de transporte – Fundamento normativo / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Aplicación – Actividad 2.2 / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Nota – Longitud intervenida – Asfalto natural o asfaltita |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta No. P20220225001910 |

Estimado señor Cardona Restrepo:

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 a su consulta del 25 de febrero de 2022.

1. **Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta, en relación con lo estipulado en la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte:

«[P]ara el caso del requerimiento de EXPERIENCIA GENERAL, los contratos aportados para su cumplimiento deben contener dentro de su alcance la CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO DE VÍAS bajo las especificaciones dadas en la Matriz; sin embargo, para el caso de la Experiencia específica no se es estrictamente definido que estos contratos *UNICAMENTE*deban contener estas actividades, pues para estos requerimientos se hace alusión al cumplimiento de Longitudes *INTERVENIDAS*sin considerar si dicha intervención es en construcción o mejoramiento, pues existen contratos que contienen estas y más actividades como el mantenimiento, conservación, repavimentación y/o pavimentación de vías que se incluyen dentro de la longitud intervenida.

Así las cosas, y considerando la nota aclaratoria en la cual se estipula dentro del requerimiento que: *“Será válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Repavimentación o Pavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita.”*, solicitamos a Colombia Compra Eficiente, como ente rector de la publicación y control de los documentos tipo y procesos de compra pública, emitir una aclaración en la cual sea claro si será válida la intervención por medio de Mejoramiento, Construcción, Mantenimiento, Pavimentación, Repavimentación, Conservación y todas otras actividades dentro del alcance del contrato valido (sic) como experiencia general, dentro de la *Longitud Intervenida* solicitada para la experiencia específica del literal 2.2 de la Matriz 1 de la Versión 3 de los Documentos Tipo».

1. **Consideraciones**

Para responder a sus interrogantes, se estudiarán los siguientes temas: i) la expedición de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, y ii) la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte a partir de la Matriz 1 – Experiencia y la acreditación de la experiencia en la longitud de vía a intervenir.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado 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-076 del 17 de marzo de 2021, C-105 del 26 de marzo de 2021, C-152 del 12 de abril de 2021, C-171 del 20 de abril de 2021, C-279 del 25 de mayo de 2021, 267 del 2 de junio de 2021 y C-361 del 10 de agosto de 2021, C-690 del 27 de diciembre de 2021, C-672 del 27 de diciembre de 2021, C-010 del 15 de febrero de 2022, C-018 del 22 de febrero de 2022, C-025 del 22 de febrero de 2022 y C-130 del 22 de marzo de 2022. En lo pertinente, las tesis expuestas en estos conceptos se reiteran y complementan a continuación.

**2.1. Expedición de los documentos tipo de licitación de 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 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, estableció la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

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

Sin embargo, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo, buscando el desarrollo de la economía local, y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[5]](#footnote-5).

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

En ejercicio de la competencia conferida por el citado parágrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, por medio del cual se adoptaron los documentos tipo de licitaciones públicas para la 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 con la finalidad 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 la elaboración de los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo 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, decidió 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, adoptó 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 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, 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», para adaptar los documentos tipo a los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020.

Posteriormente, el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 modificó la regla de origen aplicable a los Servicios Nacionales, con el fin de acercar el mercado de compras públicas a las empresas colombianas de manera directa o indirecta, promoviendo el empleo en el país y generando emparejamientos y encadenamientos productivos. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 680 del 22 de junio de 2021 otorgó un plazo de tres (3) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecúe los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, la cual modificó los documentos tipo a las nuevas reglas de origen aplicables a los servicios nacionales.

**2.2. Aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte a partir de la Matriz 1 – Experiencia y acreditación de la experiencia en la longitud de vía a intervenir**

De conformidad con el marco normativo expuesto anteriormente y de acuerdo con 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 o urbanas 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 en cierta medida el ámbito de 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 «2. OBRAS EN VÍAS TERCIARIAS», la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las siguientes actividades: «2.1 Proyectos de construcción de vías terciarias», «2.2 Mejoramiento en vías terciarias», «2.3 Mantenimiento o rehabilitación en vías terciarias» y/o «2.4 Proyectos de señalización y/o demarcación de vías terciarias».

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 parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020–, conforme al cual las condiciones fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la cuantía, la naturaleza y la especialidad de la contratación.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia establecido en los documentos tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en la Ley 2022 de 2020, 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» o pliego tipo adoptado estableció el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», en el cual la entidad debe justificar técnicamente, 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 complejidad, o la elaborada para proyectos de alta complejidad técnica. En este sentido, 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. Es decir, corresponde a la entidad determinar la complejidad técnica del proceso, a partir de diversas condiciones o circunstancias geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte, entre otros, como lo dispone el numeral 3.5.1. del Documento Base, dejando constancia de su análisis realizado para establecer la complejidad técnica del proyecto sin limitarse exclusivamente a la cuantía del proceso.

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.

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

e) 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.

f) 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.

g) 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.

En relación con su petición, a manera de ejemplo, en el marco de los «Documentos Tipo – Versión 3» de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, se identifica la experiencia general y específica que una entidad estatal debe solicitar para un contrato cuyo objeto consista en proyectos de mejoramiento en vías terciarias, de acuerdo con las características y parámetros explicados previamente:

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

b) La actividad que se relaciona es el numeral «2.3 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

c) La experiencia general y específica que debe solicitarse depende de la complejidad técnica y de la cuantía del proceso de contratación. *En primer lugar*, en el caso de proyectos de complejidad baja o media, la experiencia general que se deberá exigir es «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN O REPAVIMENTACIÓN O PAVIMENTACIÓN O CONSERVACIÓN DE CARRETERAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Para contratos de menos de 100 SMMLV o entre 100 a 1.000 SMMLV, no aplica el requisito de experiencia específica. No obstante, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 1.001 a 13.000 SMMLV o entre 13.001 a 27.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que «[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud Intervenida que corresponda al 50% de la longitud de vía a intervenir mediante el presente proceso de contratación». A su turno, si la cuantía es mayor o igual a 27.000 SMMLV, la entidad deberá solicitar que «[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud Intervenida que corresponda al 100% de la longitud de vía a intervenir mediante el presente proceso de contratación».

*En segundo lugar*, tratándose de proyectos de complejidad alta, la experiencia general que se deberá exigir es «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN O REPAVIMENTACIÓN O PAVIMENTACIÓN O CONSERVACIÓN DE CARRETERAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Para contratos de menos de 100 SMMLV o entre 100 a 1.000 SMMLV o entre 1.001 a 23.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que «[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud intervenida que corresponda al 70% de la longitud de vía a intervenir mediante el presente proceso de contratación». Por su parte, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 23.001 a 40.000 SMMLV o es mayor o igual a 40.000 SMMLV, la entidad deberá solicitar que «[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud intervenida que corresponda al 50% de la longitud de vía a intervenir mediante el presente proceso de contratación».

Como se observa, varios de los requisitos de experiencia general y específica contemplados en la «Matriz 1 – Experiencia» 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. Vale aclarar que 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 – Experiencia». 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.

Es importante advertir que los aspectos entre corchetes «[texto de ejemplo]» pueden modificarse por la entidad contratante, según los lineamientos establecidos para tal fin por los documentos tipo. Ahora bien, dentro de la experiencia general de la actividad 2.2 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo en cuestión, se incluyó una *Nota* que indica que «[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Pavimentación o Repavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita». Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa que busca garantizar que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, sean válidos también la experiencia adquirida en el marco de la ejecución de aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

En ese sentido, al tenor de esta nota, se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar. Esta nota aclarativa se incluyó, toda vez que existen ciertas zonas del país donde predominan las actividades de pavimentación con este tipo de asfalto natural o asfaltita, y se quiso hacer explícito que también resultaban válidos para la actividad a contratar en cuestión. Es decir, la *Nota* establecida en la «Matriz 1 - Experiencia» no puede considerarse como restrictiva para determinar la experiencia general o específica, sino que corresponde a una aclaración en cuanto a la posibilidad de poder acreditar la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, con el fin de establecer condiciones básicas de interpretación y aplicación para las entidades públicas en el desarrollo de los procesos de selección.

Teniendo en cuenta lo anterior, la «Matriz 1 - Experiencia» debe entenderse en el sentido de que la experiencia general se acredita mediante la «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS », haciéndose explícita la facultad de que dicha experiencia pueda acreditarse, sin excluir otras posibilidades, mediante la «Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Pavimentación o Repavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita».

Ahora bien, con respecto a la pregunta de si para el caso de la experiencia específica, es válida la intervención en actividades de construcción, mejoramiento, pavimentación, repavimentación y conservación dentro de la longitud intervenida, se debe tener en cuenta que sí sería procedente aceptarla únicamente para las estructuras de pavimento en asfalto natural o asfaltita, pues como se mencionó, lo que se posibilitó con la *Nota*, fue la acreditación de la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, adicional a lo indicado en la experiencia general para pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella.

No obstante, debe tenerse en cuenta lo estipulado en el literal j) del numeral «3.5.3. Consideraciones para la validez de la experiencia requerida» del Documento base, el cual indica que para efectos de los requisitos de experiencia que impliquen la acreditación de valores y magnitudes intervenidas, deberá evaluarse de acuerdo con lo contemplado en la «Matriz 1 – Experiencia». En consecuencia, es de advertir que, en caso de que en los contratos aportados como experiencia contengan actividades ejecutadas ajenas a la obra de infraestructura de transporte, únicamente, se tendrán en cuenta los valores y magnitudes ejecutadas relacionadas con infraestructura de transporte.

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 se podrán exigir actividades o porcentajes de dimensionamiento 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.

Por último, se reitera que, para el procedimiento de licitación pública, el artículo 3 de 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. Por lo tanto, las entidades estatales, al elaborar sus pliegos de condiciones, deben incluir la experiencia tal como se solicita en la Matriz 1, sin perjuicio de que haya unos aspectos que se encuentran en corchetes, los cuales sí se permiten modificar.

1. **Respuesta**

«[P]ara el caso del requerimiento de EXPERIENCIA GENERAL, los contratos aportados para su cumplimiento deben contener dentro de su alcance la CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO DE VÍAS bajo las especificaciones dadas en la Matriz; sin embargo, para el caso de la Experiencia específica no se es estrictamente definido que estos contratos *UNICAMENTE*deban contener estas actividades, pues para estos requerimientos se hace alusión al cumplimiento de Longitudes *INTERVENIDAS*sin considerar si dicha intervención es en construcción o mejoramiento, pues existen contratos que contienen estas y más actividades como el mantenimiento, conservación, repavimentación y/o pavimentación de vías que se incluyen dentro de la longitud intervenida.

Así las cosas, y considerando la nota aclaratoria en la cual se estipula dentro del requerimiento que: *“Será válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Repavimentación o Pavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita.”*, solicitamos a Colombia Compra Eficiente, como ente rector de la publicación y control de los documentos tipo y procesos de compra pública, emitir una aclaración en la cual sea claro si será válida la intervención por medio de Mejoramiento, Construcción, Mantenimiento, Pavimentación, Repavimentación, Conservación y todas otras actividades dentro del alcance del contrato valido como experiencia general, dentro de la *Longitud Intervenida* solicitada para la experiencia específica del literal 2.2 de la Matriz 1 de la Versión 3 de los Documentos Tipo».

De acuerdo con las consideraciones, en los procesos de contratación adelantados en aplicación de los Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, cada entidad estatal deberá establecer si aplica la «Matriz 1- Experiencia» 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.

Es importante advertir que los aspectos entre corchetes y resaltado en gris «[texto de ejemplo]» pueden modificarse por la entidad contratante, según los lineamientos establecidos para tal fin por los documentos tipo. Ahora bien, para efectos de la consulta, dentro de la experiencia general de la actividad 2.2 de la «Matriz 1 – Experiencia» de los documentos tipo en cuestión, se incluyó una *Nota* que indica que «[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Pavimentación o Repavimentación o Conservación de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita». Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa, en el sentido de que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, serán válidos *también* en aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

Por lo tanto, se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar. Esta nota aclarativa se incluyó, toda vez que existen ciertas zonas del país donde predominan las actividades de pavimentación con este tipo de asfalto natural o asfaltita, y se quiso hacer explícito que también resultaban válidos para la actividad a contratar en cuestión. Es decir, la *Nota* establecida en la «Matriz 1 – Experiencia» no puede considerarse como restrictiva para determinar la experiencia general o específica, sino que corresponde a una aclaración en cuanto a la posibilidad de poder acreditar la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, con el fin de establecer condiciones básicas de interpretación y aplicación para las entidades públicas en el desarrollo de los procesos de selección. En todo caso, de conformidad el literal j) del numeral 3.5.3 del Documento Base, solo se tendrán como válidas las longitudes intervenidas en proyectos de infraestructura de transporte.

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



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Laura Alejandra Materón GarcíaAnalista T2-01 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión ContractualKarlo Fernández CalaGestor T1–15 de la Dirección General |
| Aprobó: | Andrés Ricardo Mancipe GonzálezSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE (E) |

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)