

DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORÍA – Experiencia mínima habilitante

En el documento tipo de interventoría se estableció un requisito mínimo de experiencia habilitante, consistente en que el proponente debe acreditar que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial expresado en SMMLV [...] De acuerdo con lo anterior, con los contratos aportados por el proponente para acreditar la experiencia se debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de interventoría expresado en SMMLV, 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. El fundamento para exigir esta experiencia mínima radica en la inconveniencia de adjudicarle el contrato a un proponente que, por ejemplo, no cuenta con ninguna experiencia o no logra acreditar esta idoneidad mínima. En tal sentido, el cumplimiento de la exigencia indicada consistente en demostrar una experiencia mínima constituye un requisito para participar en el procedimiento de selección y solo en relación con quienes cumplan tal exigencia mínima se ponderarán sus ofertas en relación con la asignación de puntaje. De esta manera, las ofertas que no cumplan este requisito o no logren subsanarse, deberán rechazarse. Ahora bien, resulta necesario mencionar que, en estos documentos tipo de interventoría, a diferencia de lo indicado en los de licitación versión 3, el porcentaje mínimo a acreditar por los proponentes no varía dependiendo de la cantidad de contratos aportados; sino que el porcentaje se mantiene invariable, exigiéndose en los de interventoría que el porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV a certificar por parte de los proponentes sea del 100% del presupuesto del procedimiento de selección.

EXPERIENCIA DEL PROPONENTE – Ponderación en documentos tipo

Dependiendo del método aleatorio establecido según la TRM, cada uno de los proponentes habilitados participarán con el valor del promedio de los contratos válidos aportados según la metodología descrita para cada alternativa. Este sistema para seleccionar la fórmula de ponderación de la oferta económica desestimula los actos de corrupción, puesto que no es posible manipular la TRM para conocer con anticipación la fórmula aplicable y poder adjudicar al proponente que la entidad desee.

La ponderación de los criterios de evaluación permite establecer un orden de elegibilidad, de tal modo que la suma de los puntajes obtenidos por cada uno de los criterios de evaluación define el puntaje total de los oferentes participantes, siendo el puntaje total más alto aquel que ostente el proponente en primera línea de elegibilidad y que estará en situación de ser el adjudicatario del proceso de selección.

MÉTODOS DE PONDERACIÓN – Documentos Tipo de Interventoría – Método aleatorio

Como se aprecia, en los procedimientos de concurso de méritos para la escogencia de interventores de obra pública de infraestructura de transporte adelantados con documentos tipo, la experiencia del proponente debe ser ponderada, de acuerdo con un método aleatorio, a efectos de determinar el puntaje que le corresponde. Al respecto, el Documento Base establece tres (3) alternativas para ponderar la experiencia de los proponentes, aplicables según la TRM que rija en el momento indicado en los apartes citados, dando lugar a la aplicación de alguno de los siguientes métodos: i) media con valor absoluto; ii) media geométrica; y iii) media aritmética alta.

De conformidad con lo anterior, el método aleatorio para seleccionar la fórmula de ponderación de la experiencia del proponente desestimula los actos contrarios a la selección objetiva, puesto que no es posible manipular la TRM para conocer con anticipación la fórmula aplicable y poder adjudicar al proponente que la entidad desee. En tal sentido, como se estableció en el documento base la regla aplicable para escoger el método aplicable será con fundamento en la TRM que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso.

MÉTODOS DE PONDERACIÓN – Documentos Tipo de Interventoría – Método aleatorio – media aritmética alta - Promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV válidos de las otras propuestas habilitadas.

[...] una vez escogido el método de ponderación de forma aleatoria en función de la TRM, si este corresponde a la media aritmética alta, la fórmula prevista en el literal C del numeral 4.1 «FORMA DE VERIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJE POR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE» [...] Como en efecto lo diferencia textualmente la explicación de la fórmula o ecuación, la media aritmética alta es el resultado de dividir entre 2 la suma de dos variables, a saber: « V_{max} » (Es el valor total corregido del promedio de los SMMLV válidos más alto) y « \bar{X} » (Es el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV de los contratos válidos de las otras propuestas habilitadas). En consecuencia, como bien lo entiende el peticionario en la consulta, al calcular la segunda variable referida no se debe incluir el promedio de los SMLMV de la propuesta válida más alta, pues tal y como textualmente lo indica la regla establecida en la fórmula, la variable « \bar{X} » solo se calcula con el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV válidos de las otras propuestas habilitadas.

EXPERIENCIA DEL PROPONENTE – Resultado con valor negativo – Asignación de puntaje

En armonía con lo anterior, en la redacción en la cual se presenta la fórmula prevista para la media geométrica, se indica que dado el caso que el resultado arrojado, según este método de asignación de puntaje por el criterio de evaluación «experiencia del proponente», sea un valor negativo el puntaje corresponderá a cero (0) puntos. Esto se da en razón a lo anteriormente detallado, pero adicionalmente porque un valor negativo en el resultado de dicha fórmula nos indicaría que el puntaje disminuiría, lo que incidiría negativamente en los demás criterios de asignación de puntaje, afectando además la autonomía de cada uno de los criterios, situación que en estricto sentido se convertiría en una sanción para el oferente, en la medida que su condición respecto a los demás se vería desmejorada por la obtención de ese resultado expresado en valores negativos; sanción que de ninguna forma contempla el pliego tipo. Bajo estos términos primaría el principio de legalidad, y por lo tanto no es posible sancionar al proponente con la disminución del puntaje total, pues esa sería la consecuencia de asignar un valor negativo. Es decir, para las demás fórmulas distintas a la «media geométrica», el resultado debe ser el mismo, sin entender que existe una modificación de la fórmula, puesto que el no asignar puntos negativos, no implica modificar las variables contenidas en la expresión matemática fruto de aplicar las fórmulas, las cuales podrían arrojar un valor negativo, lo cual es algo distinto. De esta manera, en los supuestos en que el resultado de aplicar la fórmula de lugar a un número negativo, ello implicará que el proponente obtendrá el menor valor posible destinado a ese criterio de evaluación, esto es, cero puntos.





Bogota D.C., 21 de Junio del 2022

Señor
Juan Sebastián Gutiérrez Salinas
Bogota D.C.

Concepto C – 325 de 2022

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Finalidad legislativa / INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Contenido / DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO DE CONSULTORÍA – Experiencia mínima habilitante / DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORIA / MÉTODOS DE PONDERACIÓN – Experiencia del proponente – Documentos tipo de consultoría – Método aleatorio – Media aritmética alta

Radicación: Respuesta a consulta # P20220407003530

Estimado señor Gutiérrez:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 7 de abril de 2022.

1. Problema planteado

Usted formuló las siguientes preguntas:

«De acuerdo al método de ponderación de media aritmética alta, el cual se encuentra en el numeral 4.1 del Documento base de pliego de condiciones para interventoría a infraestructura de transporte:

1) Cuando el puntaje asignado a un proponente, es menor que cero (número negativo), ¿cual sería el puntaje correspondiente?, dado que solo se puede otorgar un puntaje entre 0 y 69.



2) La variable \bar{X} , se refiere al promedio simple de los promedios de contratos de todos los oferentes? ¿ó, se refiere al promedio simple de promedios de contratos de todos los oferentes exceptuando el proponente con el promedio de contratos mayor?».

2. Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los documentos tipo en la contratación estatal, así como su inalterabilidad, entre otros, en los Conceptos C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020; C-380 y C-381 del 1 de junio de 2020; C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020 y C-744 del 22 de diciembre de 2020, C-179 del 28 de abril de 2021, C-188 del 29 de abril de 2021 y C-332 del 7 de mayo de 2021.

Ahora bien, en relación con la experiencia mínima –habilitante– del proponente en los documentos tipo para procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, esta Agencia, se ha pronunciado, entre otros, en los Conceptos C-228 del 4 de mayo de 2021 y C-332 del 7 de mayo de 2021. Así mismo, en relación con la acreditación de la experiencia en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte se expedieron los Concepto C-323 del 6 de julio de 2021 y C-029 del 2 de marzo de 2022.

Finalmente, en relación con la aplicación de los métodos de ponderación en particular se pronunció en el Concepto C-042 del 3 de marzo de 2021. Por otra parte, sobre los métodos de ponderación en los documentos tipo de interventoría de obra pública de transporte se expedieron los Conceptos C-174 del 26 de abril de 2021, C-402, C-425 de 19 de agosto de 2021 y C-029 del 2 de marzo de 2022. Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo, en particular el documento tipo para interventoría de obras de infraestructura de transporte

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición



o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización¹.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Es importante señalar que en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expedieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el procedimiento previsto en dicho cuerpo normativo.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría los documentos tipo para los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran².

Además, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para estos efectos el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los

¹ «Parágrafo 3. 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».

² Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. 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, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional».



documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

De la norma descrita se desprendía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional; ii) estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras; iii) eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, iv) en los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección; v) el gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección; y por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato³.

De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir esta regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato».



Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte, 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 expedidos⁴.

⁴ El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el párrafo 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.



En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020, «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Además, con fundamento en esta ley, expidió la Resolución 240 del 27 de noviembre 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 0045 de 2020».

De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico»; la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano»; la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos» y la resolución 193 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

»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».

Como se deriva de lo anterior, la Resolución 256 del 11 de diciembre de 2020, «por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte» se adoptó en vigencia de la Ley 2022 de 2020. En tal sentido, este documento tipo es obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que adelanten procesos de concursos de méritos para contratar la interventoría de cualquiera de los proyectos señalados en la «Matriz 1 – Experiencia». Lo anterior se deriva de lo dispuesto en el «documento base» del documento tipo de interventoría, al prescribir que:

Este documento tipo aplica a los procesos de interventoría de obras públicas de infraestructuras de transporte celebrados en cualquiera de sus modalidades de selección, que correspondan con las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicarlos; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la resolución que adopta los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

En tal sentido, siempre que se vaya a contratar la interventoría de alguno de los proyectos señalados en la «Matriz 1 – Experiencia» y la modalidad de selección aplicable sea el concurso de méritos, las entidades estatales deben aplicar este documento tipo, pues –conforme al artículo 2 de la Resolución 256 de 2020– «De conformidad con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en consecuencia, las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de selección solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan».

2.2. Experiencia mínima –habilitante– del proponente en los documentos tipo para procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte

En el documento tipo de interventoría se estableció un requisito mínimo de experiencia habilitante, consistente en que el proponente debe acreditar que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial expresado en SMMLV. En este sentido, dicho numeral señala lo siguiente:

3.8.1 EXIGENCIA MÍNIMA DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE

Para habilitarse en el procedimiento de selección, el proponente acreditará que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al



100% respecto del valor total del presupuesto oficial establecido para el presente proceso de selección expresado en SMMLV. Estos contratos serán verificados en el RUP y en el Formato 3 – Experiencia, para los proponentes que no están obligados a estar inscritos en el RUP, cumpliendo con los requisitos de experiencia previstos en el numeral “10.1 Experiencia del proponente”.

En caso que con los contratos aportados no se acredite este porcentaje mínimo, la entidad solicitará al proponente que subsane su oferta en los términos del numeral 1.6. Si el proponente subsana el requisito mínimo de experiencia, se habilitará en el proceso de contratación, pero no será objeto de puntuación en relación con este factor de evaluación, por lo que obtendrá cero (0) puntos por el factor “experiencia del proponente”.

De acuerdo con lo anterior, con los contratos aportados por el proponente para acreditar la experiencia se debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de interventoría expresado en SMMLV, 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. El fundamento para exigir esta experiencia mínima radica en la inconveniencia de adjudicarle el contrato a un proponente que, por ejemplo, no cuenta con ninguna experiencia o no logra acreditar esta idoneidad mínima. En tal sentido, el cumplimiento de la exigencia indicada consistente en demostrar una experiencia mínima constituye un requisito para participar en el procedimiento de selección y solo en relación con quienes cumplan tal exigencia mínima se ponderarán sus ofertas en relación con la asignación de puntaje. De esta manera, las ofertas que no cumplan este requisito o no logren subsanarse, deberán rechazarse.

Ahora bien, resulta necesario mencionar que, en estos documentos tipo de interventoría, a diferencia de lo indicado en los de licitación versión 3, el porcentaje mínimo a acreditar por los proponentes no varía dependiendo de la cantidad de contratos aportados; sino que el porcentaje se mantiene invariable, exigiéndose en los de interventoría que el porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV a certificar por parte de los proponentes sea del 100% del presupuesto del procedimiento de selección.

2.3. Regla para la determinación del método de ponderación de la experiencia en el documento tipo de interventoría de obra de infraestructura de transporte

El numeral 4° del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 contiene una regulación especial del deber de selección objetiva aplicable a procesos de selección de consultores. Esta disposición indica que en estos procesos la escogencia se hará con base en factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta, permitiéndose valorar

la experiencia específica del oferente y su equipo de trabajo, proscribiéndose además el precio como factor de evaluación.

El procedimiento de selección de concurso de méritos, aplicable para la escogencia de consultores, está reglamentado por el artículo 2.2.1.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 399 de 2021. El numeral 1 dispone que «La Entidad Estatal en los pliegos de condiciones debe indicar la forma como calificará, entre otros, los siguientes criterios: a) *la experiencia del interesado y del equipo de trabajo* y b) *la formación académica del equipo de trabajo*» (énfasis fuera de texto). Conforme a esto, los factores ponderables en un proceso de selección de concurso de méritos –esto es, los que determinan la escogencia entre los proponentes habilitados–, son los indicados en la norma citada, sin perjuicio de que existan otros establecidos por la ley, de manera que de acuerdo con este marco jurídico en los pliegos de condiciones se definirán los criterios de asignación de puntaje.

De acuerdo con esta normativa, en los documentos tipo de concurso de méritos para la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte adoptados por esta Agencia, se consideran la experiencia del proponente y del equipo de trabajo como factores de evaluación. Esto se aprecia en el Capítulo IV del Documento Base, en el que se señala que la entidad calificará las ofertas que hayan cumplido los requisitos habilitantes con los siguientes criterios de evaluación y puntajes: i) Experiencia del proponente ii) Equipo de trabajo (personal clave evaluable) iii) Apoyo a la industria nacional y iv) vinculación de personas con discapacidad, así:

Concepto	Puntaje máximo
Experiencia del proponente	69
Equipo de trabajo (personal clave evaluable)	10
Apoyo a la industria nacional	20
Vinculación de personas con discapacidad	1

En atención a la modalidad de selección y, particularmente, de acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, esto es, por tratarse de una consultoría, género del que hace parte la interventoría⁵, no se tiene en cuenta el precio como factor de evaluación, a

⁵ «Artículo 32. de los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

[...]

»2o. Contrato de Consultoría.

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o



diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en una licitación pública, una selección abreviada o un proceso de mínima cuantía. Por tanto, de conformidad con el inciso final del numeral 4° del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, la oferta económica no será factor de escogencia para la selección de consultores, por lo que no será un criterio de asignación de puntaje⁶.

Aclarado el punto anterior, cabe señalar que el Documento Base de los documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras de infraestructura de transporte, en lo relativo a la evaluación de la experiencia del proponente, establece un método de ponderación de los requisitos de este factor de asignación de puntaje. Al respecto, el numeral 4.1, en los literales A y B del documento tipo estudiado disponen lo siguiente:

A. El proponente cumplirá con la exigencia mínima de experiencia prevista en el numeral 3.8.1, de acuerdo con lo anterior, si el proponente debió subsanar el cumplimiento de la experiencia mínima no será susceptible de puntuación, por lo que obtendrá cero (0) puntos por este criterio de evaluación.

B. Para la asignación de puntaje, se tomará el promedio de los contratos válidos aportados expresados en SMMLV registrados en el RUP o en alguno de los documentos válidos señalados en el numeral 10.1.5, que acredite su experiencia relacionada en el RUP, y que en total hayan cumplido con lo mencionado en el literal A de esta sección. Dicho promedio será el valor que lo hará participar para la asignación del puntaje, según se detalla en esta sección.

factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato (Cursiva fuera del original).

⁶ Ley 1150 de 2007. «Artículo 5o. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

[...]

»4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate

»En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores».



Conforme indican estos literales, la valoración de la experiencia del proponente, de cara a la asignación del puntaje correspondiente por este factor de evaluación, debe hacerse de acuerdo con el promedio de los valores de los contratos válidos aportados para acreditar experiencia, expresados en SMMLV. Para determinar el puntaje que corresponde al proponente por este factor de evaluación, el referido valor promedio de los contratos aportados para acreditar la experiencia, conforme indican los literales C y D del numeral 4.1., debe ser objeto de ponderación de acuerdo con alguno de los métodos señalados en el Documento Base, cuya escogencia debe hacerse de manera aleatoria, a partir de la Tasa Representativa del Mercado–TRM–. Al respecto, los literales C y D del numeral 4.1 prescriben que:

C. Posteriormente, se seleccionará un método aleatorio en función de la Tasa de cambio Representativa del Mercado (TRM) certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia [en su sitio web: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/60819>].

La TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que *rija el segundo día hábil después del cierre del proceso*. Esto es, la que la Superintendencia publique en horas de la tarde del día hábil siguiente a la fecha efectiva del cierre del proceso. [Por ejemplo, si el cierre del proceso se realiza el 10 de febrero, la TRM que se usará para determinar el método de evaluación será la del 12 de febrero, que se publica en la tarde del 11 de febrero]

El método de ponderación se determinará de acuerdo con los rangos del siguiente cuadro, en función de la parte decimal -centavos- de la TRM:

Rango (inclusive)	Número	Método
De 0.00 a 0.24	1	Mediana con valor absoluto
De 0.25 a 0.49	2	Media geométrica
De 0.50 a 0.74	3	Media aritmética alta
De 0.75 a 0.99	4	Media aritmética baja

D. Dependiendo del método aleatorio establecido según la TRM, cada uno de los proponentes habilitados participarán con el *valor del promedio de los contratos válidos aportados* según la metodología descrita para cada alternativa.

Como se aprecia, en los procedimientos de concurso de méritos para la escogencia de interventores de obra pública de infraestructura de transporte adelantados con documentos tipo, la experiencia del proponente debe ser ponderada, de acuerdo con un método aleatorio, a efectos de determinar el puntaje que le corresponde. Al respecto, el Documento Base, establece cuatro (4) alternativas para ponderar la experiencia de los proponentes, aplicables según la TRM que rija en el momento indicado en los apartes



citados, dando lugar a la aplicación de alguno de los siguientes métodos: i) media con valor absoluto; ii) media geométrica; iii) media aritmética alta y iv) media aritmética baja, cuya selección es aleatoria.

De conformidad con lo anterior, el método aleatorio para seleccionar la fórmula de ponderación de la experiencia del proponente desestimula los actos contrarios a la selección objetiva, puesto que no es posible manipular la TRM para conocer con anticipación la fórmula aplicable y poder adjudicar al proponente que la entidad desee. En tal sentido, como se estableció en el documento base la regla aplicable para escoger el método aplicable será con fundamento en la TRM que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso.

En relación con la inquietud planteada en la consulta, se precisa que, de acuerdo con las consideraciones antes expuestas, una vez escogido el método de ponderación de forma aleatoria en función de la TRM, si este corresponde a la media aritmética alta, la fórmula prevista en el literal C del numeral 4.1 «FORMA DE VERIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJE POR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE» del Documento Base es:

C. Media Aritmética Alta

Consiste en la determinación de la media aritmética entre el total corregido de la propuesta válida más alta y el promedio aritmético de las propuestas que no han sido rechazadas y se encuentran válidas, para esto se aplicará la siguiente fórmula:

$$\bar{X}_A = \frac{(V_{max} + \bar{X})}{2}$$

Donde:

- V_{max} : Es el valor total corregido del promedio de los SMMLV válidos más alto.
- \bar{X} : Es el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV de los contratos válidos de las otras propuestas habilitadas.
- \bar{X}_A : Es la media aritmética alta.

Obtenida la media aritmética alta se procederá a ponderar las propuestas de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Puntaje_{Asignar} = \left\{ \begin{array}{l} Puntaje \text{ máximo} * \left(1 - \left(\frac{\bar{X}_A - V_i}{\bar{X}_A} \right) \right) \text{ Para valores menores o iguales a } \bar{X}_A \\ Puntaje \text{ máximo} * \left(1 - 2 * \left(\frac{|\bar{X}_A - V_i|}{\bar{X}_A} \right) \right) \text{ Para valores mayores a } \bar{X}_A \end{array} \right\}$$



Donde:

- \bar{X}_A : Es la media aritmética alta.
- V_i : Es el valor promedio de los SMMLV válidos de cada una de las propuestas "i".

Como en efecto lo diferencia textualmente la explicación de la fórmula o ecuación, la media aritmética alta es el resultado de dividir entre 2 la suma de dos variables, a saber: « V_{max} » (Es el valor total corregido del promedio de los SMMLV válidos más alto) y « \bar{X} » (Es el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV de los contratos válidos de las otras propuestas habilitadas). En consecuencia, como bien lo entiende el peticionario en la consulta, al calcular la segunda variable referida no se debe incluir el promedio de los SMLMV de la propuesta válida más alta, pues tal y como textualmente lo indica la regla establecida en la fórmula, la variable « \bar{X} » solo se calcula con el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV válidos de las *otras* propuestas habilitadas. Con la finalidad de brindar mayor claridad al respecto, se desarrolla el siguiente ejemplo para explicar la forma como se aplica la fórmula de la media aritmética alta:

	Proponente			
	A	B	D	G
Promedio de SMMLV que cumplen con la experiencia	15.002	7.800	22.456	8.978

En el caso hipotético que se cuenten con un total de 4 proponentes habilitados para aplicar la fórmula de la alternativa de evaluación de la media aritmética alta, y cuyos promedios de SMMLV de los contratos válidos aportados sea el indicado en la tabla anterior, se procederá a dar aplicación a lo indicado en el literal C del numeral 4.1. En primer lugar, es necesario identificar las variables que inciden en la aplicación de la respectiva ecuación, de la siguiente manera:

- V_{max} = Valor total corregido del promedio de los SMMLV válidos más alto
 $V_{max} = 22.456$ SMMLV

- \bar{X} = Promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV válidos de las otras propuestas habilitadas

$$\bar{X} = \frac{15.002 + 7.800 + 8.978}{3} = 10.593 \text{ SMMLV}$$

Donde la media aritmética alta corresponde a:

$$\bar{X}_A = \frac{(V_{max} + \bar{X})}{2} = \frac{22.456 + 10.593}{2} = 16.524 \text{ SMMLV}$$



Una vez determinada la media aritmética alta, se procederá a asignar el puntaje de cada proponente de acuerdo con las dos alternativas según la relación entre la media aritmética alta, y el valor del promedio de los salarios de cada proponente.

	Proponente			
	A	B	D	G
Promedio de SMMLV que cumplen con la experiencia	15.002	7.800	22.456	8.978
Puntaje a asignar	61,7	32,1	19,2	36,9

Por lo cual, la entidad analizará si el valor promedio de SMMLV de los contratos válidos de cada proponente es mayor o menor a la media aritmética alta, con la finalidad de establecer la fórmula respectiva de asignación de puntaje.

Ahora bien, dependiendo del método aleatorio establecido según la TRM, cada uno de los proponentes habilitados participarán con el valor del promedio de los contratos válidos aportados según la metodología descrita para cada alternativa. Como se explicó *ut supra*, este sistema para seleccionar la fórmula de ponderación de la oferta económica desestimula los actos de corrupción, puesto que no es posible manipular la TRM para conocer con anticipación la fórmula aplicable y poder adjudicar al proponente que la entidad desee.

La ponderación de los criterios de evaluación permite establecer un orden de elegibilidad, de tal modo que la suma de los puntajes obtenidos por cada uno de los criterios de evaluación define el puntaje total de los oferentes participantes, siendo el puntaje total más alto aquel que ostente el proponente en primera línea de elegibilidad y que estará en situación de ser el adjudicatario del proceso de selección.

La finalidad de la asignación del puntaje consiste en establecer un parámetro diferencial de cada uno de los proponentes frente a los demás que participan en un proceso de selección, parámetro que para el caso que nos ocupa, radica en la posibilidad de obtener la mayor cantidad de puntos posibles, según lo permitan las condiciones de acreditación de los factores de escogencia. En otras palabras, se puede afirmar que la variable determinante en la asignación del puntaje es finalmente la suma de los puntajes obtenidos en cada uno de los criterios de evaluación, y para ello indefectiblemente el valor positivo de los resultados es el que garantiza ese resultado.

En armonía con lo anterior, en la redacción en la cual se presenta la fórmula prevista para la media geométrica, se indica que dado el caso que el resultado arrojado, según este método de asignación de puntaje por el criterio de evaluación «experiencia del proponente», sea un valor negativo el puntaje corresponderá a cero (0) puntos. Esto se da en razón a lo anteriormente detallado, pero adicionalmente porque un valor negativo en el



resultado de dicha fórmula nos indicaría que el puntaje disminuiría, lo que incidiría negativamente en los demás criterios de asignación de puntaje, afectando además la autonomía de cada uno de los criterios, situación que en estricto sentido se convertiría en una sanción para el oferente, en la medida que su condición respecto a los demás se vería desmejorada por la obtención de ese resultado expresado en valores negativos; sanción que de ninguna forma contempla el pliego tipo. Bajo estos términos primaría el principio de legalidad, y por lo tanto no es posible sancionar al proponente con la disminución del puntaje total, pues esa sería la consecuencia de asignar un valor negativo.

Es decir, para las demás fórmulas distintas a la «media geométrica», el resultado debe ser el mismo, sin entender que existe una modificación de la fórmula, puesto que el no asignar puntos negativos, no implica modificar las variables contenidas en la expresión matemática fruto de aplicar las fórmulas, las cuales podrían arrojar un valor negativo, lo cual es algo distinto. De esta manera, en los supuestos en que el resultado de aplicar la fórmula de lugar a un número negativo, ello implicará que el proponente obtendrá el menor valor posible destinado a ese criterio de evaluación, esto es, cero puntos.

El planteamiento explicado se desprende de otros apartes del documento tipo, concretamente en lo que se refiere al supuesto en que se permite subsanar la experiencia mínima del proponente, tal como se establece en el numeral 3.8.1 del documento tipo «Exigencia mínima de experiencia del proponente», donde se establece que cuando el proponente deba subsanar la experiencia mínima obtendrá el menor puntaje posible por el criterio de evaluación «experiencia del proponente», esto es, cero puntos:

Para habilitarse en el procedimiento de selección, el proponente acreditará que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial establecido para el presente proceso de selección expresado en SMMLV. Estos contratos serán verificados en el RUP y en el Formato 3 – Experiencia, para los proponentes que no están obligados a estar inscritos en el RUP, cumpliendo con los requisitos de experiencia previstos en el numeral “10.1 Experiencia del proponente”.

En caso que con los contratos aportados no se acredite este porcentaje mínimo, la entidad solicitará al proponente que subsane su oferta en los términos del numeral 1.6. Si el proponente subsana el requisito mínimo de experiencia, se habilitará en el proceso de contratación, pero no será objeto de puntuación en relación con este factor de evaluación, por lo que obtendrá cero (0) puntos por el factor “experiencia del proponente”.

Esta interpretación que consideramos es la más razonable del documento tipo, además, es la que resulta acorde con las demás disposiciones del ordenamiento, como sería, por ejemplo, el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015, que establece que: «En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el

sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos [...]». En efecto, el documento tipo incorpora adecuadamente esta obligación; sin embargo, si se aplicara irrazonablemente el documento tipo asignando puntajes negativos a los proponentes, el punto (1) establecido por este criterio de evaluación dejaría de cumplir el porcentaje establecido en la disposición anterior, viéndose reducido, toda vez que bajo una interpretación irrazonable implicaría que el total de puntos estaría comprendido desde los puntos negativos que resultaran de aplicar la fórmula hasta los 100 puntos, lo que evidentemente implicaría reducir el porcentaje establecido en la norma citada⁷.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, en los supuestos en que luego de aplicar las fórmulas para asignar puntaje por el criterio «experiencia del proponente», el resultado sea un valor negativo, al proponente se le asignará el menor valor por este criterio de asignación de puntaje, esto es, cero puntos.

3. Respuesta

«De acuerdo al método de ponderación de media aritmética alta, el cual se encuentra en el numeral 4.1 del Documento base de pliego de condiciones para interventoría a infraestructura de transporte:

»1) Cuando el puntaje asignado a un proponente, es menor que cero (número negativo), ¿cual sería el puntaje correspondiente?, dado que solo se puede otorgar un puntaje entre 0 y 69».

De conformidad con los argumentos desarrollados en las consideraciones, en los supuestos en que luego de aplicar las fórmulas para asignar puntaje por el criterio «experiencia del proponente», el resultado sea un valor negativo, al proponente se le asignará el menor valor por este criterio de asignación de puntaje, esto es, cero puntos.

«2) La variable \bar{X} , se refiere al promedio simple de los promedios de contratos de todos los oferentes? ¿ó, se refiere al promedio simple de promedios de contratos de todos los oferentes exceptuando el proponente con el promedio de contratos mayor?».

Como en efecto lo diferencia textualmente la explicación de la fórmula o ecuación, la media aritmética alta es el resultado de dividir entre 2 la suma de dos variables, a saber: « V_{max} » (Es el valor total corregido del promedio de los SMMLV válidos más alto) y « \bar{X} » (Es el

⁷ Un análisis similar se aplicaría a los puntajes establecidos en la Ley 816 de 2003 relacionados con el apoyo a la industria nacional.



promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV de los contratos válidos *de las otras propuestas habilitadas*). En consecuencia, como bien lo entiende el peticionario en la consulta, al calcular la segunda variable referida no se debe incluir el promedio de los SMLMV de la propuesta válida más alta, pues tal y como expresamente lo indica la regla establecida en la fórmula, la variable « \bar{X} » solo se calcula con el promedio aritmético simple de los promedios de los SMMLV de los contratos válidos «de las *otras propuestas habilitadas*».

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

Atentamente,

Original Firmado
Jorge Augusto Tirado Navarro

JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Elaboró: Nathalia Andrea Urrego Jiménez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Montoya Penagos
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE

