**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte ­– Versión 3 – Actividades de mejoramiento**

En cuanto a las actividades susceptibles de ser catalogas como mejoramiento, el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 no prevén un listado específico. Lo anterior, obedece a que la referida ley determinó que esas actividades debían ser objeto de reglamentación, estableciendo incluso un plazo para ello. De conformidad con lo anterior, el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013 atribuyó al Gobierno Nacional, conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la competencia para reglamentar el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte. Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014 –actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015–, cuyo artículo 1 enlista una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: A. Modo terrestre-carretero; B. Modo terrestre-férreo; C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria, y D. Modo Aéreo.

Al respecto, debe precisarse que, en materia de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013 constituye el principal instrumento normativo para determinar qué constituye infraestructura de transporte, así como las actividades que implican su intervención y que, por tanto, deben ser contratadas aplicando los documentos tipo. En ese sentido, como se indicó, el legislador atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para definir lo que debe entenderse por mejoramiento de infraestructura de transporte, al otorgarle la competencia para expedir la norma reglamentaria que enlistara las actividades que suponen tal tipo de intervención, lo cual es fundamental para la aplicación de los documentos tipo de infraestructura transporte.

**OBRAS DE INFRAESTRUCTURA – Actividades de mejoramiento**

[…] las nociones de las actividades que suponen intervenciones de la infraestructura de transporte, como es el caso de las actividades de mejoramiento, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se determinarán, en primera medida, por lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013 y sus decretos reglamentarios.

En síntesis, para el caso que nos ocupa, la definición de mejoramiento fue introducida por la referida ley, pero fue desarrollada por el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015, en los artículos 2.2.2.5.1.1–Modo Terrestre-Carretero–, 2.2.2.5.2.1 –Modo Terrestre-Férreo–, 2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–. En ese sentido, las actividades que se consideran como mejoramiento son las establecidas en los referidos artículos del Decreto 1076 de 2015.

**DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE – Actividades de mejoramiento – Matriz 1 – Experiencia**

Ahora bien, la mayoría de los requisitos de experiencia general contemplados por la Matriz 1 consisten en exigir del proponente haber ejecutado determinadas actividades respecto de un tipo específico de infraestructura. Así, por ejemplo, por relacionarse con el objeto de la consulta, la Matriz 1 para proyectos de complejidad media–baja, adoptada por la Resolución No. 304 de 2021, en relación con el tipo de obra «obras en vías primarias o secundarias», frente a la actividad «1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS», establece como requisito de experiencia general la «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Aquel será el requisito de experiencia general que deberá consignar –sin alteraciones– en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base junto con la experiencia específica.

En cuanto a la actividad de mejoramiento establecida en el anterior requisito de experiencia general, así como en otros de la Matriz 1, resulta indispensable tener en cuenta lo explicado en el numeral 2.2 del presente concepto. Esto es, la interpretación de lo que se considera mejoramiento a efectos de cumplir con estos requisitos de experiencia, se encuentra determinada tanto por el numeral 2.50 del Anexo 3, como por definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, cuando un requisito de experiencia –general o específica– contempla la actividad de mejoramiento, debe entenderse que se refiere a cambios en la infraestructura de transporte existentes concretados a partir del desarrollo de las actividades enlistadas en el Decreto 1076 de 2015, bastando la acreditación de alguna de las actividades referidas para establecer que se tiene experiencia en mejoramiento.



Señor

**Cesar Mauricio Bello Leal**

Bogotá, D.C.

 **Concepto C – 417 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Versión 3 – Actividades de mejoramiento / OBRAS DE INFRAESTRUCTURA – Actividades de mejoramiento / DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE – Actividades de mejoramiento – Matriz 1 – Experiencia |
|  **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220516004817 |

Estimado señor Bello Leal:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 16 de mayo de 2022, 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.

**1. Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta:

«Elevamos esta consulta a Colombia Compra Eficiente, para que se nos aclare si es posible que los contratos de ACONDICIONAMIENTO DE VÍAS Y/O CARRETERAS se puedan considerar dentro de las obras de PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS como concepto técnico valido [sic] para las diferentes entidades en licitaciones publicas [sic] para el cumplimiento de requisitos habilitantes para la experiencia especifica [sic]».

**2. Consideraciones**

En primer lugar, es pertinente indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los siguientes conceptos se pronunció sobre la definición y el alcance de los documentos tipo y la solicitud de experiencia: radicado No. 4201912000004855 del 13 de agosto de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201912000006117 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000005786 del 7 de octubre de 2019, 4201912000006928, 4201912000006929 y 4201913000006952 del 8 de octubre de 2019, 4201912000006613 del 24 de octubre de 2019, 4201912000006576 del 6 de noviembre de 2019, 4201912000007375 y 4201912000007452 del 14 de noviembre de 2019, 4201912000007166 del 2 de diciembre de 2019, 4201912000007996 del 9 de diciembre de 2019, 4201912000007465 del 13 de diciembre de 2019, 4201912000007755 y 4201912000007931 del 20 de diciembre de 2019, 4201912000008017 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000008465 del 8 de enero de 2020, C-133 del 30 de marzo de 2020, C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-596 del 8 de septiembre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-773 del 14 de enero de 2021, C-789 del 19 de enero de 2021, C-033 del 1 de marzo de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021, C-142 del 7 de abril de 2021, C-157 del 13 de abril del 2021, C-186 del 19 de abril de 2021, C-244 del 4 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo de 2020, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-251 del 2 de junio de 2021, C-273 del 11 de junio de 2021, C-541 del 27 de septiembre de 2021, C-649 del 17 de noviembre de 2021, C-690 del 27 de diciembre de 2021, C-006 del 7 de marzo de 2022, C-130 del 22 de marzo de 2022 y C-218 de 22 de abril de 2022. Adicionalmente, los conceptos C-152 de 12 de abril de 2021 y C-679 del 24 de enero de 2022 se estudió la interpretación contextual que debe realizarse de la Ley de infraestructura y los decretos que la desarrollan, junto con los documentos tipo en su última versión. En lo pertinente, las tesis propuestas se reiteran y se complementan a continuación.

**2.1. Normativa aplicable a los documentos tipo de infraestructura de transporte**

Los pliegos tipo surgen en el 2007 cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[1]](#footnote-1). La orientación inicial del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los pliegos tipo en todos los contratos estatales, pues en el proyecto el parágrafo 3º del artículo 2 disponía que: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»[[2]](#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).

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

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

Posteriormente, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, llamada la «ley de pliegos tipo», que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modificó 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, en coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[5]](#footnote-5).

Con fundamento en las facultades anteriores, esta Agencia, consciente de 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 de 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 adoptaron los documentos tipo de licitación de obra pública – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía – versión 2 de infraestructura de transporte, los cuales son obligatorios a partir del 1º de enero de 2021.

Adicionalmente, con la expedición de la Ley de Emprendimiento –2069 de 2020–, estos documentos se modificaron mediante la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021. Por último, para ajustar el contenido a las normas de la regla de origen del Decreto 680 del 22 de junio de 2021, la Agencia modificó los documentos tipo mediante la Resolución No. 304 del 13 de octubre de 2021, la cual comenzó a regir para los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se hubiere publicado a partir del 2 de noviembre de 2021.

**2.2. Actividades de mejoramiento, de acuerdo con la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 1076 de 2015: su relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte**

El numeral 1.10 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 establece, respecto de la terminología empleada en estos documentos tipo, que «[…] a menos que expresamente se estipule de otra manera, los términos deben entenderse de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 – Glosario». En particular, sobre la noción de *Mejoramiento*, como una de las actividades que deben, por regla general, contratarse aplicando documentos tipo, el numeral 2.50 del «Anexo 3 – Glosario» –modificado por la Resolución 161 del del 17 de junio de 2021– establece:

«[…]

2.50 Mejoramiento: Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales[[6]](#footnote-6)».

Esta definición, contenida en el glosario de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se enmarca y coincide con la definición de *mejoramiento* contenida en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, según la cual:

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

[…]

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

[…]»

En cuanto a las actividades susceptibles de ser catalogas como *mejoramiento,* el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 no prevén un listado específico. Lo anterior, obedece a que la referida ley determinó que esas actividades debían ser objeto de reglamentación, estableciendo incluso un plazo para ello. De conformidad con lo anterior, el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013 atribuyó al Gobierno Nacional, conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la competencia para reglamentar el listado de actividades de *mejoramiento* en proyectos de infraestructura de transporte[[7]](#footnote-7). Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014 –actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015–, cuyo artículo 1 enlista una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: A. Modo terrestre-carretero;B. Modo terrestre-férreo;C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria,y D.Modo Aéreo.

Al respecto, debe precisarse que, en materia de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013 constituye el principal instrumento normativo para determinar qué constituye infraestructura de transporte, así como las actividades que implican su intervención y que, por tanto, deben ser contratadas aplicando los documentos tipo. En ese sentido, como se indicó, el legislador atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para definir lo que debe entenderse por *mejoramiento* de infraestructura de transporte, al otorgarle la competencia para expedir la norma reglamentaria que enlistara las actividades que suponen tal tipo de intervención, lo cual es fundamental para la aplicación de los documentos tipo de infraestructura transporte.

En ese sentido, las nociones de las actividades que suponen intervenciones de la infraestructura de transporte, como es el caso de las actividades de *mejoramiento*, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se determinarán, en primera medida, por lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013 y sus decretos reglamentarios.

En síntesis, para el caso que nos ocupa, la definición de *mejoramiento* fue introducida por la referida ley, pero fue desarrollada por el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015, en los artículos **2.2.2.5.1.1*–***Modo Terrestre-Carretero–, ***2.2.2.5.2.1 –***Modo Terrestre-Férreo–,2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–**.** En ese sentido, las actividades que se consideran como mejoramiento son las establecidas en los referidos artículos del Decreto 1076 de 2015.

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

Por otro lado, el segundo aspecto tiene que ver con la evaluación de la experiencia. Esto quiere decir que, para determinar si un proponente tiene o no experiencia en el mejoramiento de determinado tipo de infraestructura, a la entidad le corresponde verificar que el desarrollo de los contratos acreditados haya involucrado efectivamente la ejecución de alguna de las actividades señaladas en los artículos **2.2.2.5.1.1**, **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 ibidem. Conforme a lo anterior, las referencias a las actividades catalogadas como *mejoramiento* deben ser precisadas de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, norma a la que se hace referencia el pie de página del «Anexo 3 – Glosario» en el lugar donde se desarrolla la noción de *mejoramiento*.

**2.3.** **Acreditación y evaluación de los requisitos de experiencia en procesos adelantados con documentos tipo de infraestructura de transporte**

Como se señaló anteriormente, la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 actualizó los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, implementando la versión 3 de los mismos. Posteriormente se expidieron las Resoluciones 161 de 2021 y 304 de 2021, que modificaron la versión 3 de los documentos tipo, las cuales están vigentes desde el 1 de noviembre de 2021 y el 2 de noviembre de 2021, respectivamente.

 El Documento Base adoptado por la última resolución referida contiene el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», en el cual la entidad debe justificar, expresa y suficientemente la complejidad del proyecto, determinando si es de baja, media o alta complejidad, y en función de ello implementar alguna de las variantes de la «Matriz 1 – Experiencia», ya sea la de proyectos de baja–media, o la elaborada para proyectos de alta complejidad técnica. En otras palabras, a partir de la actualización de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se crean dos Matrices de experiencia: i) para proyectos de baja o media complejidad técnica, y ii) para proyectos de alta complejidad técnica.

 Sin perjuicio de la implementación de este cambio, el método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la Matriz 1 sigue siendo el mismo que en las versiones anteriores, con la salvedad de que ahora, antes de proceder a acotar el requisito a exigirse, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media-baja o alta complejidad técnica y en función de ello aplicar alguna de las Matrices 1. En ese orden, la entidad 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 definir la Matriz 1 aplicable.

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

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

c) Identificar el rango en el cual se encuentra el Proceso de Contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.

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

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

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

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

El dimensionamiento supone que la experiencia a exigirse estará determinada por la longitud –u otra magnitud– que se pretende intervenir, de tal manera que a quienes estén interesados en participar se les exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros (km) en la Matriz 1. 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.

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

Respecto de cada uno de estos contratos, conforme lo indica el numeral 3.5.5 del Documento Base, los proponentes deberán acreditar: a) Contratante; b) Objeto del contrato; c) principales actividades ejecutadas; d) las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica; e) la fecha de iniciación de la ejecución del contrato; f) la fecha de terminación de la ejecución del contrato; g) nombre y cargo de la persona que expide la certificación; h) el porcentaje de participación del integrante del contratista plural; e i) el porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales[[8]](#footnote-8). Si bien de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 el requisito habilitante de experiencia debe ser acreditado mediante el RUP, en la medida que este no registra toda la información relacionada en el numeral 3.5.5, los proponentes deberán recurrir a los documentos del numeral 3.5.6 para acreditar dicha información[[9]](#footnote-9).

Conforme a lo anterior, la Matriz 1 propende por la estandarización de los requisitos habilitantes, para lo cual establece unos requisitos de experiencia general para cada una de las actividades que contempla, y unos requisitos de experiencia específica determinables a partir del monto del presupuesto oficial del proceso de contratación y el alcance físico de la obra. Al respecto, se advierte que los requisitos de experiencia establecidos por la Matriz 1 son inalterables y de obligatoria observancia para las entidades, por lo que estas, en principio, no pueden exigir requisitos de experiencia distintos a los que surgen de la aplicación de la matriz[[10]](#footnote-10).

Ahora bien, la mayoría de los requisitos de experiencia general contemplados por la Matriz 1 consisten en exigir del proponente haber ejecutado determinadas actividades respecto de un tipo específico de infraestructura. Así, por ejemplo, por relacionarse con el objeto de la consulta, la Matriz 1 para proyectos de complejidad media–baja, adoptada por la Resolución No. 304 de 2021, en relación con el tipo de obra «obras en vías primarias o secundarias», frente a la actividad «1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS», establece como requisito de experiencia general la «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Aquel será el requisito de experiencia general que deberá consignar –sin alteraciones– en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base junto con la experiencia específica.

En cuanto a la actividad de *mejoramiento* establecida en el anterior requisito de experiencia general, así como en otros de la Matriz 1, resulta indispensable tener en cuenta lo explicado en el numeral 2.2 del presente concepto. Esto es, la interpretación de lo que se considera *mejoramiento* a efectos de cumplir con estos requisitos de experiencia, se encuentra determinada tanto por el numeral 2.50 del Anexo 3, como por definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, cuando un requisito de experiencia –general o específica– contempla la actividad de *mejoramiento*, debe entenderse que se refiere a cambios en la infraestructura de transporte existentes concretados a partir del desarrollo de las actividades enlistadas en el Decreto 1076 de 2015, bastando la acreditación de alguna de las actividades referidas para establecer que se tiene experiencia en *mejoramiento*.

Lo anterior supone que, para establecer si un contrato aportado por un proponente es válido para acreditar que el mismo tiene experiencia en *mejoramiento*, para cumplir los requisitos de experiencia general que contemplan dicha actividad, basta con verificar: i) que el o los contratos acreditados hayan implicado la intervención de alguno de los tipos de infraestructura considerados en el requisito de experiencia general, en el anterior ejemplo: «[…] PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS»– y ii) que el mejoramiento haya consistido en el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura existente mediante el desarrollo de alguna las actividades enlistadas en los artículos 2**.2.2.5.1.1**[[11]](#footnote-11), **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, para establecer si un proponente tiene experiencia en mejoramiento debe demostrar que ha ejecutado al menos alguna de las actividades enlistadas en los mencionados artículos del Decreto 1076 de 2015, sin que sea necesario acreditar todas las actividades enlistadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe aclararse que los requisitos de experiencia de la Matriz 1 deben interpretarse conforme con lo establecido el numeral 1.10 del Documento Base, esto es, conforme con la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1082 de 2015 y el Anexo 3. En ese sentido, cuando, por ejemplo, la Matriz 1 alude a la actividad de mejoramiento, tales referencias involucran todas las actividades consideradas como mejoramiento por el Anexo 3 y el Decreto 1076 de 2015. Por ello, esta Agencia considera que cada entidad debe valorar desde el aspecto técnico si el objeto y alcance del proyecto se enmarcan en el concepto de mejoramiento, en los términos explicados con anterioridad bajo el marco normativo y los conceptos propios de la ingeniería aplicables a la materia.

**3. Respuesta**

«Elevamos esta consulta a Colombia Compra Eficiente, para que se nos aclare si es posible que los contratos de ACONDICIONAMIENTO DE VÍAS Y/O CARRETERAS se puedan considerar dentro de las obras de PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS como concepto técnico valido [sic] para las diferentes entidades en licitaciones publicas [sic] para el cumplimiento de requisitos habilitantes para la experiencia especifica [sic]».

De acuerdo con las consideraciones, es posible concluir que la experiencia frente a las obras de *mejoramiento* debe comprenderse y evaluarse de manera sistemática, no solo con base en los documentos tipo de infraestructura de transporte –incluyendo el Anexo 3 – Glosario–, sino de acuerdo con la Ley 1682 de 2013 y, en consecuencia, con base en el decreto que se encargó de desarrollar dicha Ley, es decir, el Decreto 769 de 2014, actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015. En concreto, deben tenerse en cuenta los artículos **2.2.2.5.1.1 *–***Modo Terrestre-Carretero–, **2.2.2.5.2.1 –**Modo Terrestre-Férreo–, 2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–.

Lo anterior, toda vez que las nociones de las actividades que suponen intervenciones de la infraestructura de transporte, como es el caso de las actividades de *mejoramiento*, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se determinarán, en conjunto, por lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 –que compila el Decreto 769 de 2014– y el Anexo 3 – Glosario de los Documentos tipo.

 Así las cosas, corresponde a cada entidad contratante valorar desde el aspecto técnico si el objeto del proyecto de infraestructura de transporte, así como la experiencia aportada por los proponentes a efectos de participar en procesos de selección y, en consecuencia, determinar si el proyecto de infraestructura de transporte puede enmarcarse en la noción de *mejoramiento* en los términos explicados en el presente concepto fundamentado en las nociones normativas y de ingeniería aplicables en la materia.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera SantaAnalista T2-04 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual Karlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección General |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual (E) ANCP – CCE |

1. El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones, razón por la cual dispuso lo siguiente: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».  [↑](#footnote-ref-1)
2. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.   [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibidem [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.  [↑](#footnote-ref-4)
5. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

»Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

»Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

»La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

»En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-5)
6. [Referencia original del texto citado] Decreto Reglamentario No. 769 de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario No. 1076 de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ley 1682 de 2013 «**Artículo 44.** Los siguientes Proyectos de Infraestructura de Transporte no requerirán Licencia Ambiental:

   »a) Proyectos de mantenimiento;

   »b) Proyectos de rehabilitación;

   »c) Proyectos de mejoramiento.

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

**»Parágrafo.** En el evento que una o más actividades de mejoramiento requiera permisos o autorizaciones ambientales, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte o quien haga sus veces, deberá tramitarlos y obtenerlos, cuando a ello haya lugar».  [↑](#footnote-ref-7)
8. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Documento Base del documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte: «3.5.5. ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

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

»A. Contratante

»B. Objeto del contrato

»C. Principales actividades ejecutadas

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

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

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

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

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

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

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

»I. El porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales». [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibíd. «3.5.6. DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

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

»A. Acta de liquidación

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

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

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

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

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

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

»[Para efectos de acreditar la experiencia en relación con la clasificación de las vías, ya sea, “primaria”, “secundaria” o “terciaria”, la entidad empleará los sistemas de información disponibles para identificar el tipo de clasificación de la vía, en caso tal que ningún documento del numeral 3.5.5 establezca dicha condición. Si a través de la averiguación de la entidad estatal no es posible determinarlo, no será válida dicha experiencia.]». [↑](#footnote-ref-9)
10. En materia del procedimiento de licitación pública, el Decreto 1082 de 2015 establece: «**2.2.1.2.6.1.4. Inalterabilidad de los Documentos Tipo.** Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo».

En el mismo sentido, la Resolución No. 240 de 2020, a través de la cual esta Agencia expidió los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, señala: «Artículo 3. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo». [↑](#footnote-ref-10)
11. «Artículo 2.2.2.5.1.1. Modo Terrestre-Carretero, Las actividades que se listan a continuación que se desarrollen en infraestructura existente no requerirán licencia ambiental:

»1. Construcción de un carril adicional a las calzadas existentes y demás obras asociadas a esta actividad, siempre y cuando no implique la materialización de un segundo eje y se mantenga dentro del derecho de vía correspondiente a cada categoría vial (vía primaria, secundaria, terciaria).

»2. El ajuste de las vías existentes conforme a las especificaciones establecidas en la Ley 105 de 1993 o aquella que la modifique o sustituya y las normas técnicas vigentes, de calzadas, carriles, bermas, puentes, pontones y obras de drenaje existentes.

»3. Ajustes de diseño geométrico y realineamiento vertical u horizontal, incluyendo cortes y/o rellenos para la construcción del tercer carril, siempre y cuando no impliquen la materialización de un nuevo eje.

»4. La adecuación, ampliación, reforzamiento, reemplazo de puentes, estructuras deprimidas y/o pontones vehiculares en vías existentes.

»5. La adecuación, reforzamiento, reemplazo y/o construcción de puentes peatonales, estructuras deprimidas y/o pontones peatonales.

»6. La adecuación y construcción de obras de drenaje y subdrenaje transversal y longitudinal.

»7. La construcción de bermas.

»8. La pavimentación de vías incluyendo la colocación y conformación de sub - base, base y capa de rodadura».

»9. La instalación, reubicación y operación temporal de plantas de trituración de materiales pétreos, plantas de producción de asfaltos o de concretos en cercanía a las obras principales o del área de influencia del proyecto, durante el tiempo en que se realice la actividad de mejoramiento.

»10. La instalación y operación de campamentos temporales e infraestructura asociada durante el tiempo en que se realice la actividad de mejoramiento.

»11. La construcción de obras de protección, contención, perfilado y/o terraceo de taludes.

»12. La reubicación, adecuación, ampliación o construcción de estaciones de pesaje fijas con zonas de parqueo.

»13. La reubicación, adecuación, ampliación o construcción de estaciones de peaje y centros de control de operación.

»14. La construcción de andenes, ciclorutas, paraderos.

»15. La ampliación o construcción de separadores centrales.

»16. La construcción de túneles falsos en vías, y a la entrada y salida de túneles.

»17. Construcción de corredores de servicio en túneles.

»18. Rectificación, perfilado y/o adecuación de la sección transversal de túneles con fines de mejoramiento del flujo vehicular y de conformidad con las especificaciones establecidas en la Ley 105 de 1993 o aquella que la modifique o sustituya. No se considerará una rectificación, la ampliación de la sección transversal del túnel sí el objetivo es la construcción de nuevas calzadas.

»19. La instalación de señalización vertical y horizontal, barreras y defensas metálicas.

»20. Las segundas calzadas, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del presente artículo.

»PARÁGRAFO  1.-La construcción de segundas calzadas, la construcción de túneles con sus accesos o la construcción de carreteras incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma requerirán de la expedición de la correspondiente licencia ambiental.

»PARÁGRAFO  2.-No obstante el parágrafo anterior, las segundas calzadas podrán ser consideradas como actividades de mejoramiento, en aquellos eventos en que la autoridad ambiental así lo determine.

»Para el efecto, el titular deberá allegar ante la autoridad ambiental competente un documento en el que de acuerdo con los impactos que éste pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. La autoridad ambiental en un término máximo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la radicación de la solicitud deberá emitir, mediante oficio, el correspondiente pronunciamiento.

*»(Decreto 769 de 2014, art.1)».* [↑](#footnote-ref-11)