**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad**

[…] el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio. 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. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 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 adelantaran.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sector educativo**

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, *«Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social»*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera: «Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social».

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

**MATRIZ DE EXPERIENCIA – Glosario – Alcance – Sector educativo**

[…] el 6 de agosto de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo,* mediante la Resolución No. 220 de 2021. Esta Resolución, en el artículo 2, desarrolla el «Anexo -Glosario Sector Educativo» y la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo» lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Del mismo modo, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva.

La matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 aplica a cuatro (4) tipos de obras: i) obras en infraestructura vertical en instituciones educativas, ii) obras en infraestructura recreo-deportiva y cultural en instituciones educativas, iii) obras en vías de acceso y/o parqueaderos y/o zonas de circulación –vehicular y/o peatonal– en instituciones educativas y iv) obras en bibliotecas públicas. A su vez, en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo» se establece cada una de las actividades a contratar que hacen parte de un tipo o grupo de infraestructura, los cuales contemplan las condiciones y requerimientos de experiencia general y específica.

La experiencia específica, dependiendo del tipo de «actividad a contratar» puede contener un «% de dimensionamiento» con la implementación de un factor (F%), el cual es definido por el rango de SMMLV, en el cual se encuentre el presupuesto oficial para el proceso de contratación. Así mismo, en la parte inferior de la matriz se establecen los lineamientos para su aplicación, incluyendo aspectos asociados con la forma en la cual se establecen las reglas de combinaciones entre las diferentes «actividades a contratar», y aspectos generales de la Matriz de Experiencia.

**MATRIZ DE EXPERIENCIA – Experiencia general – Experiencia específica – Obras en infraestructura vertical en instituciones educativas – Edificación – Exclusiones**

[…]la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la «experiencia general» y la «experiencia específica» con fundamento en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo», conforme a la metodología previamente expuesta. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Ahora bien, respecto de la actividad a contratar, también es necesario tener en cuenta la definición de «edificación» para determinar la experiencia de los posibles proponentes dentro del proceso de contratación, por lo que hay que acudir al documento «Anexo – Glosario Sector Educativo» que la define en el numeral 2.39, así: «[…] Construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos». Por tanto, como se explicó, la entidad debe exigir en el pliego de condiciones la experiencia de acuerdo con lo establecido en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo»; además, al evaluar las ofertas, concretamente, la experiencia aportada por los proponentes debe valorar si lo presentado efectivamente corresponde a una «edificación», teniendo en cuenta la noción del glorasio y el significado natural de las palabras. Sin embargo, ello debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el numeral 3.5., literal L del documento base de los documentos tipo de infraestructura social, que establece qué tipo de edificaciones no son válidas como experiencia. Al respecto, este literal dispone:

De este modo, se tiene que dentro de los documentos tipo de infraestructura social relacionados con el sector educativo, no cualquier edificación se entenderá como válida para la experiencia cuando sea para la intervención de edificaciones verticales, puesto que se excluyen obras, tales como: i) los parqueaderos de un piso, infraestructura de transporte, excepto cuando implique el mantenimiento de vías de circulación interna; iii) obras hidráulicas; y iv) obras de urbanismo y paisajismo, salvo que sea para el mantenimiento de zonas verdes de una edificación de infraestructura social.



**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 23 Junio 2022

Señor

**Leonel Martínez Severeiche**

Sincelejo-Sucre

**Concepto C – 410 de 2022**

**Temas**: DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Inalterabilidad / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sector educativo / MATRIZ DE EXPERIENCIA – Glosario – Alcance – Sector educativo / MATRIZ DE EXPERIENCIA – Experiencia general – Experiencia específica – Obras en infraestructura vertical en instituciones educativas – Edificación – Exclusiones

**Radicación**: Respuesta a consulta P20220511004628

Estimado Señor Martínez:

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 10 de mayo de 2022.

**1. Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas:

 «1. Si en la matriz del sector educativo solicitan experiencia en edificaciones, se da por entendido que deben ser edificaciones de tipo educativo o aplica cualquier tipo de edificación?.

2. Para la actividad PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O AMPLIACIÓN Y/O ADECUACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O INTERVENCIÓN DE COMEDORES O ZONAS DE ALIMENTACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS, que la experiencia requerida es CONSTRUCCIÓN Y/O AMPLIACIÓN Y/O REMODELACIÓN Y/O REFORZAMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O REHABILITACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O MEJORAMIENTO Y/O TERMINACIÓN DE EDIFICACIONES, puedo acreditarla a través de la construcción de una estación de policia (es una edificación) o debe ser a através de la construccion de, por ejemplo, un aula (es una edificación educativa).

3. En el glosario que hace parte de los documentos tipo se define edificación como, construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos, bajo esta premisa, sería una edificación una cancha? Teniendo en cuenta que la ocupan los seres vivos aunque comunmente sea conocida como una infraestuctura y no como una edificación.

En caso de la que la construcción de la cancha haya contemplado sus respectivas graderías, baterías de baños y camerinos, sería una edificación?».

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. En este contexto, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción del caso particular expuesto por el peticionario– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal.

Para estos efectos, la Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-645 del 6 de noviembre de 2020, C-673 del 11 de noviembre de 2020, C-692 del 27 de noviembre de 2020, C-778 del 18 de enero de 2021, C-021 del 22 de febrero de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021, C-071 del 17 de marzo de 2021, C-076 del 17 de marzo de 2021, C-375 de 27 de septiembre de 2021, C-536 de 29 de septiembre de 2021, y C-719 de 24 de enero de 2022, analizó el ámbito de aplicación de los documentos tipo. Así mismo, en los conceptos C- 090 del 16 de marzo de 2022, C-228 del 27 de abril de 2022 y C-242 del 2 de mayo de 2022 se analizó sobre las particularidades de los documentos tipo de infraestructura social. Los argumentos y consideraciones expuestos en los conceptos mencionados se reiteran y se complementan en lo pertinente:

**2.1. Documentos tipo: fundamento normativo y documentos adoptados hasta la actualidad**

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[[2]](#footnote-2), 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 utilización; facultad que no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio. 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. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 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 adelantaran[[3]](#footnote-3).

 Asimismo, 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 la adopción de esta reglamentación 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 documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía 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 contrato[[4]](#footnote-4).

 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 dicha 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.

 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 parágrafo 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*,* debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio de 2020, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo[[5]](#footnote-5). 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». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se profirió 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» y 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».

Asimismo, en el transcurso del año 2021, esta Agencia expidió la Resolución 193 del 14 de julio 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». De igual forma, el 6 de agosto de 2021, se adoptaron las Resoluciones 219 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social» y 220 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo». Estos últimos documentos tipo tienen la particularidad de que los documentos adoptados por la Resolución de 219 de 2021 serán utilizados en forma transversal en los sectores de educación, salud y recreación, cultura y deporte. En esta línea, se expidió la Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud». Luego, se expidió la Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte».

No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, se modificaron varios documentos tipo 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.

Posteriormente, el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 modificó la regla de origen aplicable a los Servicios Nacionales, con el fin de acercar el mercado de compras públicas a las empresas colombianas de manera directa o indirecta, promoviendo el empleo en el país y generando emparejamientos y encadenamientos productivos. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 680 del 22 de junio de 2021 otorgó un plazo de tres (3) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecúe los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. De igual manera, en la Resolución 146 del 25 de marzo de 2022 se modificó los documentos tipo de obra pública de infraestructura bajo la modalidad de mínima cuantía. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, la cual ajusta los documentos tipo a las nuevas reglas de origen aplicables a los servicios nacionales.

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, a partir del 1 de febrero de 2021.

xi) Documentos tipo para procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde 9 de agosto de 2021

xii) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021− y en el artículo 4 de la Resolución 392 de 18 de noviembre de 2021.

xv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 454 de 2021.

De acuerdo con lo expuesto, los documentos tipo adoptados son obligatorios para las entidades estatales cuyos contratos se rijan por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, que adelanten procesos de contratación mediante la modalidad que establecen los documentos tipo para cada sector y teniendo en cuenta el ámbito de aplicación determinado en la Matriz de Experiencia de cada documento tipo.

**2.2. Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo**

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, *«Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social»*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, *sector educativo*, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, *de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-*, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social. (Énfasis fuera del texto)

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2, el cual dispone: «Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector, esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector». En concordancia, el «Documento Base» de licitación de obra pública de infraestructura social[[6]](#footnote-6) prescribe en la parte introductoria que «Este Documento Tipo de “infraestructura social” aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de “infraestructura social”».

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo; salud; cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios*,referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico.

En tal sentido, el 6 de agosto de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo,* mediante la Resolución No. 220 de 2021. Esta Resolución, en el artículo 2, desarrolla el «Anexo -Glosario Sector Educativo» y la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo» lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Del mismo modo, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva.

La matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 aplica a cuatro (4) tipos de obras: i) obras en infraestructura vertical en instituciones educativas, ii) obras en infraestructura recreo-deportiva y cultural en instituciones educativas, iii) obras en vías de acceso y/o parqueaderos y/o zonas de circulación –vehicular y/o peatonal– en instituciones educativas y iv) obras en bibliotecas públicas. A su vez, en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo» se establece cada una de las actividades a contratar que hacen parte de un tipo o grupo de infraestructura, los cuales contemplan las condiciones y requerimientos de experiencia general y específica.

La experiencia específica, dependiendo del tipo de «actividad a contratar» puede contener un «% de dimensionamiento» con la implementación de un factor (F%), el cual es definido por el rango de SMMLV, en el cual se encuentre el presupuesto oficial para el proceso de contratación. Así mismo, en la parte inferior de la matriz se establecen los lineamientos para su aplicación, incluyendo aspectos asociados con la forma en la cual se establecen las reglas de combinaciones entre las diferentes «actividades a contratar», y aspectos generales de la Matriz de Experiencia.

De acuerdo a lo anterior y atendiendo a las preguntas motivo de consulta, dentro del numeral 1 de la matriz de experiencia «Obras en infraestructura vertical en instituciones educativas», se dispone, entre otras cosas, la actividad 1.7. para «Proyectos de construcción y/o mejoramiento y/o ampliación y/o adecuación y/o mantenimiento y/o intervención de comedores o zonas de alimentación de instituciones educativa». De la referida actividad se establece la experiencia general «Construcción y/o ampliación y/o remodelación y/o reforzamiento y/o adecuación y/o rehabilitación y/o mantenimiento y/o mejoramiento y/o terminación de edificaciones» y como experiencia específica se establece que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del presente proceso de selección».

De este modo, la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la «experiencia general» y la «experiencia específica» con fundamento en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo», conforme a la metodología previamente expuesta. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Ahora bien, respecto de la actividad a contratar, también es necesario tener en cuenta la definición de «edificación» para determinar la experiencia de los posibles proponentes dentro del proceso de contratación, por lo que hay que acudir al documento «Anexo – Glosario Sector Educativo» que la define en el numeral 2.39, así: «[…] Construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos». Por tanto, como se explicó, la entidad debe exigir en el pliego de condiciones la experiencia de acuerdo con lo establecido en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo»; además, al evaluar las ofertas, concretamente, la experiencia aportada por los proponentes debe valorar si lo presentado efectivamente corresponde a una «edificación», teniendo en cuenta la noción del glorasio y el significado natural de las palabras. Sin embargo, ello debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el numeral 3.5., literal L del documento base de los documentos tipo de infraestructura social, que establece qué tipo de edificaciones no son válidas como experiencia. Al respecto, este literal dispone:

1. No será válida la experiencia acreditada para edificaciones que se encuentre relacionada con la ejecución de obras cuyo objeto o alcance sea alguna de las siguientes:
* Parqueaderos de un (1) piso (como uso exclusivo).
* Infraestructura de transporte, salvo que el Proceso de Contratación implique el mantenimiento de vías de circulación internas.
* Obras hidráulicas (represas, alcantarillados, acueductos, diques, canales, plantas de tratamiento).
* Obras de urbanismo y paisajismo, salvo que el proceso de selección implique el mantenimiento de zonas verdes y/o paisajismo al interior de un predio cuya destinación es en una edificación de infraestructura social (tales como instituciones educativas, hospitales, planetarios, auditorios, entre otros).

**Nota:** Las consideraciones previamente relacionadas aplican para las actividades a contratar que correspondan a la intervención de edificaciones verticales únicamente.

De este modo, se tiene que dentro de los documentos tipo de infraestructura social relacionados con el sector educativo, no cualquier edificación se entenderá como válida para la experiencia cuando sea para la intervención de edificaciones verticales, puesto que se excluyen obras, tales como: i) los parqueaderos de un piso, infraestructura de transporte, excepto cuando implique el mantenimiento de vías de circulación interna; iii) obras hidráulicas; y iv) obras de urbanismo y paisajismo, salvo que sea para el mantenimiento de zonas verdes de una edificación de infraestructura social.

A partir de estas precisiones, se establecen cuáles edificaciones se excluyen como experiencia válida dentro de los documentos tipo, por lo que la entidad deberá revisar si la experiencia aportada por los proponentes cumple con lo definido en el glosario y no está dentro de las exclusiones del literal L del numeral 3.5. del documento base. En esta línea, cada entidad debe revisar la experiencia que le allegan y si está o no dentro del concepto de edificaciones y no está excluido de acuerdo con lo regulado en el documento base. De igual forma, es importante aclarar que en los documentos complementarios para el Sector de Educación no limitan la experiencia en cuanto al uso o destinación de la edificación, es decir, no se limita la acreditación de experiencia a edificaciones cuyo uso o destinación sea exclusivamente en edificaciones educativas, por tal motivo, el análisis se realiza de acuerdo con la definición 2.39 del respectivo glosario del sector.

**3. Respuesta**

«1. Si en la matriz del sector educativo solicitan experiencia en edificaciones, se da por entendido que deben ser edificaciones de tipo educativo o aplica cualquier tipo de edificación?.

2. Para la actividad PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O AMPLIACIÓN Y/O ADECUACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O INTERVENCIÓN DE COMEDORES O ZONAS DE ALIMENTACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS, que la experiencia requerida es CONSTRUCCIÓN Y/O AMPLIACIÓN Y/O REMODELACIÓN Y/O REFORZAMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O REHABILITACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O MEJORAMIENTO Y/O TERMINACIÓN DE EDIFICACIONES, puedo acreditarla a través de la construcción de una estación de policia (es una edificación) o debe ser a através de la construccion de, por ejemplo, un aula (es una edificación educativa).

3. En el glosario que hace parte de los documentos tipo se define edificación como, construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos, bajo esta premisa, sería una edificación una cancha? Teniendo en cuenta que la ocupan los seres vivos aunque comunmente sea conocida como una infraestuctura y no como una edificación.

En caso de la que la construcción de la cancha haya contemplado sus respectivas graderías, baterías de baños y camerinos, sería una edificación?».

De acuerdo con las consideraciones,y atendiendo a las preguntas motivo de consulta, dentro del numeral 1 de la matriz de experiencia «Obras en infraestructura vertical en instituciones educativas», se dispone, entre otras cosas, la actividad 1.7. para «Proyectos de construcción y/o mejoramiento y/o ampliación y/o adecuación y/o mantenimiento y/o intervención de comedores o zonas de alimentación de instituciones educativa». De la referida actividad se establece la experiencia general «Construcción y/o ampliación y/o remodelación y/o reforzamiento y/o adecuación y/o rehabilitación y/o mantenimiento y/o mejoramiento y/o terminación de edificaciones» y como experiencia específica se establece que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del presente proceso de selección».

De este modo, la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la «experiencia general» y la «experiencia específica» con fundamento en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo», conforme a la metodología expuesta en las consideraciones. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Ahora bien, respecto de la actividad a contratar, también es necesario tener en cuenta la definición de «edificación» para determinar la experiencia de los posibles proponentes dentro del proceso de contratación, por lo que hay que acudir al documento «Anexo – Glosario Sector Educativo» que la define en el numeral 2.39, así: «[…] Construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos». Por tanto, como se explicó, la entidad debe exigir en el pliego de condiciones la experiencia de acuerdo con lo establecido en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo»; además, al evaluar las ofertas, concretamente, la experiencia aportada por los proponentes debe valorar si lo presentado efectivamente corresponde a una «edificación», teniendo en cuenta la noción del glorasio y el significado natural de las palabras. Sin embargo, ello debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el numeral 3.5., literal L del documento base de los documentos tipo de infraestructura social, que establece qué tipo de edificaciones no son válidas como experiencia. Al respecto, este literal dispone:

1. No será válida la experiencia acreditada para edificaciones que se encuentre relacionada con la ejecución de obras cuyo objeto o alcance sea alguna de las siguientes:
* Parqueaderos de un (1) piso (como uso exclusivo).
* Infraestructura de transporte, salvo que el Proceso de Contratación implique el mantenimiento de vías de circulación internas.
* Obras hidráulicas (represas, alcantarillados, acueductos, diques, canales, plantas de tratamiento).
* Obras de urbanismo y paisajismo, salvo que el proceso de selección implique el mantenimiento de zonas verdes y/o paisajismo al interior de un predio cuya destinación es en una edificación de infraestructura social (tales como instituciones educativas, hospitales, planetarios, auditorios, entre otros).

**Nota:** Las consideraciones previamente relacionadas aplican para las actividades a contratar que correspondan a la intervención de edificaciones verticales únicamente.

De este modo, se tiene que dentro de los documentos tipo de infraestructura social relacionados con el sector educativo, no cualquier edificación se entenderá como válida para la experiencia cuando sea para la intervención de edificaciones verticales, puesto que se excluyen obras, tales como: i) los parqueaderos de un piso, infraestructura de transporte, excepto cuando implique el mantenimiento de vías de circulación interna; iii) obras hidráulicas; y iv) obras de urbanismo y paisajismo, salvo que sea para el mantenimiento de zonas verdes de una edificación de infraestructura social.

A partir de estas precisiones, se establecen cuáles edificaciones se excluyen como experiencia válida dentro de los documentos tipo, por lo que la entidad deberá revisar si la experiencia aportada por los proponentes cumple con lo definido en el glosario y no está dentro de las exclusiones del literal L del numeral 3.5. del documento base. En esta línea, cada entidad debe revisar la experiencia que le allegan y si está o no dentro del concepto de edificaciones y no está excluido de acuerdo con lo regulado en el documento base. De igual forma, es importante aclarar que en los documentos complementarios para el Sector de Educación no limitan la experiencia en cuanto al uso o destinación de la edificación, es decir, no se limita la acreditación de experiencia a edificaciones cuyo uso o destinación sea exclusivamente en edificaciones educativas, por tal motivo, el análisis se realiza de acuerdo con la definición 2.39 del respectivo glosario del sector.

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

Atentamente,

****

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | José Luis Sánchez CardonaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesContratista de la Subdirección de Gestión ContractualKarlo Fernández CalaGestor T1–15 de la Dirección General |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-1)
2. «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». [↑](#footnote-ref-2)
3. 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». [↑](#footnote-ref-3)
4. 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». [↑](#footnote-ref-4)
5. «ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

»Artículo 4o. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007.

»PARÁGRAFO 7o. 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. Código: CCE-EICP-GI-14. Versión 1 [↑](#footnote-ref-6)