**EXPERIENCIA – Acreditación − Documentos tipo − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte**

La parte introductoria del pliego de condiciones de los documentos tipo analizados dispone que estos se aplican a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 240 de 2020, relacionado con la posibilidad de exigir experiencia adicional en determinados supuestos.

[…]

Para fijar las condiciones que deben cumplir los contratos aportados, en términos de actividades ejecutadas, las entidades deberán emplear la Matriz 1, documento que estandariza las condiciones de experiencia general y/o experiencia específica que deben requerir las entidades estatales de acuerdo con: i) el tipo de obra de infraestructura de transporte; ii) la actividad a contratar, y iii) la cuantía del Proceso de Contratación.

[…]

El método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la “Matriz 1 – Experiencia” 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 de alta complejidad técnica y, en función de ello, aplicar alguna de las matrices de experiencia. Por tanto, la entidad debe establecer si aplica la “Matriz 1 – Experiencia” de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la misma, 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 obra pública de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la “Matriz 1 – Experiencia”, de acuerdo con los siguientes pasos:

a) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.

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

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

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

e) Identificar la “experiencia general” exigible acorde con la Matriz 1, teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.

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

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

**MATRIZ 1 – Experiencia – Obras en vías primarios o secundarias**

De conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”, el tipo de infraestructura que se relaciona en el objeto contractual es “2. 1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS”.

b) La actividad que se relaciona es el numeral “1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS”.

c) La experiencia general y específica que debe solicitarse depende de la complejidad técnica y de la cuantía del proceso de contratación. En primer lugar, en el caso de proyectos de complejidad baja o media, la experiencia general que se deberá exigir es “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”.

[…]

En segundo lugar, tratándose de proyectos de complejidad alta, la experiencia general que se deberá exigir es “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”. Para contratos de hasta 100 SMMLV, para exigir experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud intervenida del 30% de la longitud de la vía a construir mediante el presente proceso de contratación”. No obstante, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 100 a 1.000 SMMLV la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud intervenida del 50% de la longitud de la vía a construir mediante el presente proceso de contratación”. De la misma forma, si la cuantía del proceso de contratación está entre 1.001 a 23.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 70% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Por su parte, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 23.001 a 40.000 SMMLV o es mayor o igual a 40.000 SMMLV, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 60% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Por último, si el proceso de contratación es de 40.001 SMMLV o supera dicha cuantía, para exigir la experiencia específica, la entidad estatal deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 50% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Vale la pena aclarar que, para los casos en donde la cuantía del proceso supere los 1.001 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad estatal deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud Intervenida correspondiente a por lo menos el 80% de la longitud de carretera a intervenir mediante el presente proceso de contratación”.

[…]

Situación que sí ocurre con la actividad “2.2. MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS” en donde la experiencia general que deberá solicitar la entidad estatal corresponde a: “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O **MEJORAMIENTO** EN PAVIMENTO ASFALTICO O **CONCRETO HIDRÁULICO O** **PLACA HUELLA** **DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS** O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”, y se incluye la Nota que indica que “[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de alguna de las actividades constructivas de la experiencia general para Vías en Asfalto Natural o Asfaltita”.

Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa, en el sentido de que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, serán válidos también en aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

Por lo tanto, aun cuando se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar, dicha prerrogativa solo se admite cuando el objeto del proyecto pretenda el mejoramiento en vías terciarias y no en vías primarias y secundarias, de conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”.

**EXPERIENCIA – Documentos tipo – Infraestructura de transporte − Acreditación − Documentos válidos**

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el registro único de proponentes será plena prueba de la información relacionada con la experiencia del oferente. Ahora bien, La experiencia se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos. Se verifica con el Registro Único de Proponentes –RUP–, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la ley. En este constan los requisitos habilitantes, que se evalúan exclusivamente con este documento, que es su plena prueba, sin que sea posible para la entidad o el proponente solicitar o aportar otra documentación, sin perjuicio de lo indicado cuando se requiere acreditar información adicional que no se encuentra en dicho registro.

En armonía con lo anterior, el numeral 3.5 del Documento base de licitación de infraestructura de transporte –Versión 3– establece que los proponentes deben acreditar su experiencia a través de los siguientes instrumentos: i) la información consignada en el RUP para aquellos que estén obligados a tenerlo, ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los proponentes y (iii) alguno de los documentos válidos para la acreditación de la experiencia señalados en el numeral 3.5.6 cuando se requiera la verificación de información del proponente adicional a la contenida en el RUP.

Por su parte, el numeral 3.5.2. del Documento Base o pliego tipo consagra las características que deben cumplir los contratos a través de los cuales se acredita la experiencia exigida conforme a los lineamientos antes descritos.

De esta forma, 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. Como se indicó con anterioridad, 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.

**SUBSANABILIDAD – Concepto – Límites**

La subsanabilidad es un mecanismo previsto en los procedimientos regulados por el Estatuto de Contratación Estatal de Colombia. Esta regla, prevista en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, permite que los proponentes puedan enmendar, corregir o modificar los errores en los documentos de la oferta respecto a los requisitos habilitantes.

[…] Esta norma [Ley 1882 de 2018]: i) mantiene el criterio de la Ley 80 de 1993, relativo a que todo lo que no sea necesario para la comparación de propuestas no es título suficiente para su rechazo; ii) mantiene el criterio aclaratorio de la Ley 1150 de 2007, según el cual todo lo que no afecte la asignación de puntaje puede subsanarse y, iii) introduce modificaciones en relación con tres (3) aspectos que se analizarán a continuación:

El primero es el ámbito temporal para ejercer la facultad de subsanar la oferta, pues la Ley 1882 de 2018 fijó una regla general y una excepción. La regla general es que el límite para que la entidad solicite y para que el proponente corrija lo que haga falta es hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección. La excepción es que el anterior límite no aplica para los procesos de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta: en este último los documentos o requisitos subsanables deben solicitarse, como límite final, hasta el momento previo a su realización.

De otro lado, el segundo cambio importante de la Ley 1882 de 2018 es el correspondiente a la garantía de seriedad. El parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 dispone que la falta de entrega de la garantía de seriedad es insubsanable. Al respecto, la norma prescribe lo siguiente: *“PARÁGRAFO 3o. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma”.*

Finalmente, el último cambio importante de la Ley 1882 de 2018 fue la introducción de un criterio material, directamente relacionado con los aspectos subsanables: “los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso”. Esta regla tiene una finalidad particular, y es que, al momento de presentar la oferta, el proponente la deberá hacerlo de forma íntegra y así evitar que a lo largo del procedimiento contractual complete o adicione su propuesta, conforme mejora su situación particular.

**PERSONAS CON DISCAPACIDAD – Puntaje adicional – Fundamento normativo**

Para estos efectos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 392 de 2018, “Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad”, regulando el deber de las entidades del Estado de otorgar un puntaje adicional en los procedimientos de selección, especialmente, los que se desarrollan en las modalidades de licitación pública y concurso de méritos.

Bogotá, 10 Abril 2023

Señor

**Alejandro Zea Ramírez**

Medellín, Antioquia

**Concepto C–085 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | EXPERIENCIA – Acreditación − Documentos tipo − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte / Matriz 1 – Experiencia – Obras en vías primarios o secundarias / EXPERIENCIA – Documentos tipo – Infraestructura de transporte − Acreditación − Documentos válidos / SUBSANABILIDAD – Concepto – Límites / PERSONAS CON DISCAPACIDAD – Puntaje adicional – Fundamento normativo |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # P20230201000877 |

Estimado señor Zea Ramírez:

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 01 de febrero de 2023.

1. **Problema planteado**

En relación con los documentos tipo de licitación de obra pública y de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, usted realiza las siguientes preguntas:

1. “Para la experiencia solicitada cuyo alcance corresponda a OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS (sea un proyecto de construcción o mejoramiento o rehabilitación o reconstrucción o mantenimiento rutinario y/o periódico)”:

1.1 “¿Se entiende cómo experiencia general válida la ejecución de actividades de “obra”/“interventoría a obra” (según sea el caso) pertenecientes a pavimento de placa huella ejecutado en una vía primaria o secundaria?. La anterior pregunta teniendo en cuenta la definición establecida en los documentos tipos vigentes y que las placa huellas son un pavimento cuyo material de construcción es el concreto reforzado.

En caso de no ser válida por favor explicar ¿por qué para los documentos tipo este tipo de pavimento no se considera un pavimento en concreto?”.

2. “Por favor aclarar que es lo que diferencia a las actividades que permiten acreditar experiencia solicitada en proyectos rehabilitación o reconstrucción de vía y las de mantenimiento de vías. Lo anterior teniendo en cuenta que las definiciones establecidas en los documentos tipo no son lo suficientemente claras puesto que, por ejemplo, un parcheo (sólo el uso de material asfáltico) es una actividad de mantenimiento rutinario, pero al mismo tiempo puede considerarse un reemplazo parcial de la estructura de un pavimento (acercándose a la definición de reconstrucción. Tener claridad sobre esto es importante toda vez que puede llegar a incurrir al error a los interesados al momento de armar su propuesta con el fin de cumplir los requisitos de experiencia”.

3. “Con el fin que la experiencia se válida, dentro de los DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA establecidos por los documentos tipo:”

3.1 “¿Se debe evidenciar una sección o aparte que contenga el alcance ejecutado o las Principales actividades ejecutadas que correspondan a las exigidas de acuerdo con la Matriz 1- Experiencia?”.

3.2 “Si no se evidencia una sección o aparte con alcance ejecutado o las actividades Principales actividades ejecutadas ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar la experiencia general y/o especifica solicitada?”.

3.3 “Teniendo en cuanta que hay contratos dónde se ejecutan actividades de construcción o mejoramiento además de rehabilitación y/o reconstrucción y/o mantenimiento, y por lo tanto cada una de estas actividades tiene su correspondiente longitud intervenida en el contrato, con el fin de acreditar la experiencia especifica según la actividad a contratar ¿sólo se debe de considerar la longitud intervenida correspondiente a mejoramiento y/o construcción (según aplique)? O ¿es válido que la longitud intervenida sea la suma de todas las longitudes intervenidas independiente de la actividad ejecutada?”.

3.4 Si no se evidencia una sección o aparte con la longitud intervenida, que deba ser acreditada tal como se le dé respuesta a la pregunta anterior, ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar la experiencia especifica solicitada?

3.5 “Si la longitud intervenida que se evidencia es expresada en una unidad de medida diferente a lineal (m, km etc…) como lo es km/carril ¿Se debe tomar el valor X km/carril como la longitud intervenida? O ¿Esta información debe ser aclarada y/o subsanada toda vez que no es claro cuál fue realmente la longitud intervenida?”.

3.6 “¿Se debe evidenciar una sección o aparte que contenga la Clasificación o categorización de la vía intervenida?”.

3.7 “Si no se evidencia una sección o aparte con la Clasificación o categorización de la vía intervenida, ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar este elemento que hace parte de experiencia general?”.

3.8 “Si no se evidencia una sección o aparte con la Clasificación o categorización de la vía intervenida, pero se evidencia nomenclatura vial o nombres/números de rutas, ¿Se considera que el documento contiene la información suficiente para que las entidades hagan uso de los sistemas de información para verificar la Clasificación o categorización de la vía intervenida?”.

3.9 “Si la vía intervenida es de orden terciario pero pertenece a una red vial secundaria, ¿es válida esta experiencia para procesos cuya actividad a contratar sea en OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS?”.

4. “Si durante el termino de traslado se allegan nuevos documentos válidos para la acreditación de la experiencia requerida para un contrato que no fue tenido en cuenta para la acreditación de la experiencia, ¿esto se considera una subsanación o una aclaración al contrato inicialmente presentado?”.

5. “Respecto al puntaje por vinculación de personas con discapacidad en el caso de los proponentes plurales, si al integrante que presente en debida forma:”

“El Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad – suscrito por la persona natural, el representante legal o el revisor fiscal, según corresponda en el cual certifique el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del Proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.

Acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

No se le tiene en cuenta contratos en su evaluación de experiencia y por lo tanto la entidad le solicita subsanar los mismos con el fin de cumplir el requisito de experiencia, y debido a lo anterior no alcanza a aportar el 40% de la experiencia requerida para el proceso de contratación, en caso que durante el termino de traslado subsane en debida forma los contratos solicitados y por consecuencia alcance el % exigido ¿debería de otorgarse el puntaje por concepto de vinculación de personas con discapacidad al proponente plural?”.

 Según afirma en su petición, usted plantea los interrogantes “[…] con el fin de tener claridad tanto para que los interesados que desean presentar sus ofertas en debida forma a procesos de contratación adelantados por diferentes entidades, como para las entidades públicas que tienen la obligación de evaluar las ofertas de acuerdo al contenido de los documentos tipo vigentes”.

1. **Consideraciones**

Como cuestión preliminar, es bueno señalar que, en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 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-2). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de este tipo de problemas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

 Sin perjuicio de lo anterior, 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. Con este objetivo, para responder el anterior cuestionamiento relacionado con la aplicación de documentos tipo, se analizarán los siguientes temas: i) documentos tipo: fundamento normativo y documentos adoptados hasta la actualidad, ii) acreditación de experiencia en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, iii) anexo 3 – Glosario de los documentos tipo de licitación pública, definición de las actividades de rehabilitación, reconstrucción y mantenimiento, iv) documentos válidos para acreditar la experiencia requerida en los documentos tipo, v) experiencia de los documentos tipo de infraestructura de transporte cuando existe pluralidad de actividades, vi) alcance de la regla de la subsanabilidad de las ofertas en los procesos de selección que utilizan documentos tipo, y vii) acreditación para obtener el puntaje de vinculación de trabajadores con discapacidad.

 Las preguntas del peticionario se absolverán teniendo como fundamento los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3. Sin embargo, estas consideraciones aplican en lo pertinente, para los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2.

**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-3), 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-4).

 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-5).

 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-6). 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”.

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 vigor 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”; así como 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.

Es importante resaltar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el 13 de octubre de 2021, expidió la Resolución 304 mediante la cual se modifican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los de infraestructura social para adecuarlos al Decreto 680 de 2021. La principal modificación realizada en esta resolución consiste en la modificación al factor de evaluación de apoyo a la industria nacional.

Con posterioridad, el Decreto 1860 de 2021 modificó el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, incorporando una regulación detallada de la Ley 2069 de 2020 para su efectiva implementación en el sistema de compras y contratación pública, además de incluir algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley. En este sentido, el parágrafo del artículo 8 del Decreto 1860 de 2021 otorgó un plazo de seis (6) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecuara los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución No. 275 del 24 de junio de 2022, la cual modificó los documentos tipo, adecuándolos a las nuevas reglas contenidas en el decreto en comento. Sin embargo, dichas modificaciones aplicarán para los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022, como se establece en el artículo 179 de dicha resolución.

Finalmente, se expidió la Resolución No. 326 del 22 de julio de 2022 “Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de contratación de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 256 de 2020”. Asimismo, se expidió la Resolución No. 333 del 27 de julio de 2022 “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”.

**2.2 Acreditación de experiencia en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3**

La parte introductoria del pliego de condiciones de los documentos tipo analizados dispone que estos se aplican a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 240 de 2020, relacionado con la posibilidad de exigir experiencia adicional en determinados supuestos[[6]](#footnote-7).

De acuerdo con las condiciones fijadas en el “Documento Base” de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, modificado por la Resolución No. 275 de 2022, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda desde distintos criterios. En primer lugar, los contratos presentados por los proponentes deben corresponder a la actividad o actividades de experiencia general y específica que la entidad exija en el pliego de condiciones, de acuerdo con los parámetros señalados en la Matriz 1. En segundo lugar, los proponentes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones fijadas con mínimo uno (1) y máximo cinco (5) 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, cuya verificación se hará de acuerdo con la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

Para fijar las condiciones que deben cumplir los contratos aportados, en términos de actividades ejecutadas, las entidades deberán emplear la Matriz 1, documento que estandariza las condiciones de experiencia general y/o experiencia específica que deben requerir las entidades estatales de acuerdo con: i) el tipo de obra de infraestructura de transporte; ii) la actividad a contratar, y iii) la cuantía del Proceso de Contratación.

En relación con el primer aspecto, la Matriz 1 está constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias o urbanas para atención, prevención o mitigación de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas determinan el marco para la aplicación de los documentos tipo, dado que comprenden todas aquellas actividades que constituyen obra pública de infraestructura de transporte y que han sido objeto de estandarización mediante la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 para los procesos de licitación pública.

Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles. Por ejemplo, para el tipo de infraestructura “6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA”, la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las 18 actividades identificadas en la matriz 1[[7]](#footnote-8), entre las cuales se encuentra la definida en el numeral “6.16. PROYECTOS DE SEÑALIZACIÓN Y/O DEMARCACIÓN DE VÍAS URBANAS”.

De otra parte, el documento establece los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del Proceso de Contratación. Estos abarcan las cuantías mínimas y máximas que son frecuentes en los procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte, y son resultado de las exigencias señaladas en el inciso 3 del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020–, conforme al cual las condiciones fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la cuantía, la naturaleza y la especialidad de la contratación.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia establecido en los documentos tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en la Ley 2022 de 2020, por lo que son de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se encuentran sometidos a la regulación prevista en la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 y, por tanto, la regla general es que no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

Ahora bien, en el documento base o pliego tipo adoptado por la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, se desarrolla el numeral 3.5.1 “Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia”, en el que 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, se crean dos matrices de experiencia: i) una para proyectos de complejidad técnica baja o media y ii) otra para proyectos de complejidad técnica alta. Es decir, corresponde a la entidad determinar la complejidad técnica del proceso, a partir de diversas condiciones o circunstancias geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte, entre otros, como lo dispone el numeral 3.5.1. del Documento Base, dejando constancia de su análisis realizado para establecer la complejidad técnica del proyecto sin limitarse exclusivamente a la cuantía del proceso.

Asimismo, en el referido numeral se indica que la entidad indicará el número y nombre de la actividad a contratar, para lo cual transcribirá textualmente lo indicado en la “Matriz 1-Experiencia”. Además, se señala que, en caso de requerir combinar experiencia se procederá según lo establecido en el literal A) del numeral 3.5.2.

El método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la “Matriz 1 – Experiencia” 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 de alta complejidad técnica y, en función de ello, aplicar alguna de las matrices de experiencia. Por tanto, la entidad debe establecer si aplica la “Matriz 1 – Experiencia” de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la misma, 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 obra pública de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la “Matriz 1 – Experiencia”, de acuerdo con los siguientes pasos:

a) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.

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

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

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

e) Identificar la “experiencia general” exigible acorde con la Matriz 1, teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.

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

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

Varios de los requisitos de experiencia general y especifica 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 le exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros (km) en la Matriz 1. Del mismo modo, cuando se exijan requisitos en función del porcentaje del presupuesto oficial, el valor de el o los contratos que se aporten deberán igualar o superar la equivalencia del porcentaje exigible expresado en SMMLV.

Para el caso concreto un Km/carril, es considerado como la cantidad de Kilómetros que han sido intervenidos en un solo carril, toda vez que una calzada de vía, puede contener más de un carril, como se puede inferir en la definición de Carril, del Glosario de términos de los documentos Base, en el que se señala que, este corresponde a la “franja longitudinal de una calzada con ancho suficiente para la circulación segura y confortable de una sola fila de vehículos terrestres automotores.

Ahora bien, es importante señalar que, el proponente debe considerar y acreditar lo que se determina en el documento base, y en la Matriz 1 – Experiencia, respecto de la acreditación de la experiencia.

En relación con su petición, a manera de ejemplo, para efectos de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, se identifica la experiencia general y específica que la entidad estatal solicitará en un contrato cuyo objeto consista en proyectos cuyo alcance es el mejoramiento de pavimento asfáltico en vías secundarias:

a) De conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”, el tipo de infraestructura que se relaciona en el objeto contractual es “2. 1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS”.

b) La actividad que se relaciona es el numeral “1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS”.

c) La experiencia general y específica que debe solicitarse depende de la complejidad técnica y de la cuantía del proceso de contratación. En primer lugar, en el caso de proyectos de complejidad baja o media, la experiencia general que se deberá exigir es “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”. Para contratos de menos de 100 SMMLV o entre 100 a 1.000 SMMLV, no aplica el requisito de experiencia específica. No obstante, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 1.001 a 13.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 70% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Así mismo, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 13.001 a 27.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 60% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. A su turno, si la cuantía es mayor o igual a 27.000 SMMLV, la entidad deberá solicitar que “[p]or Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 50% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”.

En segundo lugar, tratándose de proyectos de complejidad alta, la experiencia general que se deberá exigir es “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”. Para contratos de hasta 100 SMMLV, para exigir experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud intervenida del 30% de la longitud de la vía a construir mediante el presente proceso de contratación”. No obstante, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 100 a 1.000 SMMLV la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud intervenida del 50% de la longitud de la vía a construir mediante el presente proceso de contratación”. De la misma forma, si la cuantía del proceso de contratación está entre 1.001 a 23.000 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 70% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Por su parte, si la cuantía del proceso de contratación se encuentra entre 23.001 a 40.000 SMMLV o es mayor o igual a 40.000 SMMLV, la entidad deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 60% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Por último, si el proceso de contratación es de 40.001 SMMLV o supera dicha cuantía, para exigir la experiencia específica, la entidad estatal deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 50% del valor de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación”. Vale la pena aclarar que, para los casos en donde la cuantía del proceso supere los 1.001 SMMLV, para exigir la experiencia específica, la entidad estatal deberá solicitar que “[p]or lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud Intervenida correspondiente a por lo menos el 80% de la longitud de carretera a intervenir mediante el presente proceso de contratación”.

Es importante advertir que los aspectos entre corchetes “[ ]” pueden modificarse por la entidad contratante, según los lineamientos establecidos para tal fin por los documentos tipo. Ahora bien, para efectos de la consulta, dentro de la experiencia general de la actividad 1.2. de la “Matriz 1 – Experiencia” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, no se incluyó una Nota que indique que sea válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita o que será válida la acreditación de experiencia a través de "CONSTRUCCIÓN DE PLACA HUELLAS", en el evento en que el proyecto corresponda a la construcción de placa huellas.

Situación que sí ocurre con la actividad “2.2. MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS” en donde la experiencia general que deberá solicitar la entidad estatal corresponde a: “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O **MEJORAMIENTO** EN PAVIMENTO ASFALTICO O **CONCRETO HIDRÁULICO O** **PLACA HUELLA** **DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS** O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”, y se incluye la Nota que indica que “[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de alguna de las actividades constructivas de la experiencia general para Vías en Asfalto Natural o Asfaltita”.

Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa, en el sentido de que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, serán válidos también en aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

Por lo tanto, aun cuando se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar, dicha prerrogativa solo se admite cuando el objeto del proyecto pretenda el mejoramiento en vías terciarias y no en vías primarias y secundarias, de conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”.

Esta nota aclarativa se incluyó, toda vez que existen ciertas zonas del país donde predominan las actividades de pavimentación con este tipo de asfalto natural o asfaltita, y se quiso hacer explícito que también resultaban válidos para la actividad a contratar en cuestión. Es decir, la nota establecida en la Matriz 1 - Experiencia no puede considerarse como restrictiva para determinar la experiencia general o específica, sino que corresponde a una aclaración en cuanto a la posibilidad de poder acreditar la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, con el fin de establecer condiciones básicas de interpretación y aplicación para las entidades públicas en el desarrollo de los procesos de selección donde el objeto del proyecto busque el mejoramiento de una vía terciaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, la matriz 1 – Experiencia debe entenderse en el sentido de que la experiencia general se acredita mediante la “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”, sin que exista la facultad de que dicha experiencia pueda acreditarse mediante la “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS” o “[…] a través de alguna de las actividades constructivas de la experiencia general para Vías en Asfalto Natural o Asfaltita”, toda vez que el objeto del proyecto recae sobre una vía secundaria, y no sobre una vía terciaria, de conformidad con lo contemplado en la “Matriz 1 – Experiencia”.

En síntesis, la “experiencia general” y la “experiencia específica” requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. Por lo tanto, no se podrán exigir actividades o porcentajes de dimensionamiento distintas a las previstas en la “Matriz 1 – Experiencia” o restringir a una actividad específica cuando dicho formato determine que la experiencia puede acreditarse mediante una de varias actividades.

De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la “experiencia general” y la “experiencia específica” con fundamento en la Matriz 1, conforme a la metodología previamente expuesta. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Por último, se reitera que, para el procedimiento de licitación pública, el artículo 3 de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo, la cual consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte Colombia Compra Eficiente, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al elaborar sus pliegos de condiciones, deben incluir la experiencia tal como se solicita en la Matriz 1, sin perjuicio de que haya unos aspectos que se encuentran en corchetes, los cuales sí se permiten modificar.

**2.3 Anexo 3 – Glosario de los documentos tipo de licitación pública, definición de las actividades de rehabilitación, reconstrucción y mantenimiento**

En relación con su solicitud, conviene mencionar que, en cuanto a las actividades rehabilitación, reconstrucción y mantenimiento, establecidas en el anterior requisito de experiencia, así como en otros de la Matriz 1, resulta indispensable tener en cuenta, el numeral 1.10 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 que establece que, 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 mantenimiento, en el numeral 1010.7.11 del Manual de Mantenimiento de Carreteras del INVIAS, se define como: “Conjunto de actividades destinadas a preservar la condición de una carretera y de sus componentes, tales como el derecho de vía, calzadas, bermas, elementos de drenaje, estructuras, túneles, dispositivos de seguridad y control de tránsito, etc., con el fin de que sigan prestando de manera efectiva el servicio para el cual fueron construidos o dispuestos”. (Énfasis fuera del texto original)

En igual sentido, el numeral 2.55 del Anexo 3 − Glosario de los documentos tipo de licitación se obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, define el mantenimiento como: “*conjunto de acciones tendientes a restablecer, extender y mantener la capacidad estructural y las condiciones superficiales de un corredor vial, mediante las siguientes actividades: Mantenimiento Rutinario, Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Periódico, Refuerzo Estructural, Gestión Vial, Atención de Emergencias y Prestación de servicios a los usuarios”.* (Énfasis fuera del texto original)

De manera específica, el Manual de Mantenimiento de Carreteras, en la Tabla 1010-4, muestra el “Listado y clasificación de las actividades de mantenimiento”, en donde se pueden identificar actividades tanto en Mantenimiento Rutinario, como Preventivo y Periódico; a nivel de: a) Derecho de vía; b) Pavimentos; c) Afirmado; d) Drenaje; e) Seguridad Víal; f) Puentes y g)Tuneles.

Por otra parte, en relación con las actividades de” Reconstrucción” y “Rehabilitación” de Vías, por las que indaga en su solicitud, nos remitiremos a las definiciones contenidas tanto en los “REQUERIMIENTOS TÉCNICOS REHABILITACIÓN DE CARRETERAS” del INVIAS que define la Rehabilitación como se muestra a continuación y en donde se puede inferir que los procesos de Rehabilitación ***están en función de la recuperación de las condiciones o características técnicas iniciales de la vía***:

**“Mejoramiento funcional o estructural del pavimento**, que da lugar tanto a una extensión de su vida de servicio, como a la provisión de una superficie de rodamiento más cómoda y segura y a reducciones en los costos de operación vehicular. Dicha rehabilitación comprende alguna de las cuatro alternativas de intervención que se describen a continuación, las cuales conforman un conjunto denominado 4R.

**Restauración**, es la ejecución de trabajos que mejoran la condición superficial del pavimento, pero no aumentan su capacidad estructural.

**Refuerzo**, es la colocación de capas de pavimento que proporcionan capacidad estructural adicional o mejoran el nivel de servicio a los usuarios.

**Reciclado**, es la reutilización de parte de las capas de la estructura existente, para mejorar su capacidad estructural. Es necesario adicionar nuevos materiales para mejorar la resistencia y el comportamiento del pavimento mejorado.

**Reconstrucción**, es la remoción de capas y el reemplazo parcial o total del pavimento, para mejorar su capacidad estructural, adaptándolo a las necesidades del tránsito futuro”.

Por su parte, el Anexo 3 – Glosario de los documentos tipo adoptados por medio de la Resolución 240 de 2020, en el numeral 2.86, define la actividad de “Reconstrucción” como: *“el retiro y reemplazo parcial o total de la estructura de un pavimento de espacio público, o infraestructura, para generar una nueva estructura*”, y agrega que, *“es posible considerar la reutilización total o parcial de los materiales existentes para nueva estructura*”. (Énfasis fuera del texto original)

Respecto a la actividad “Rehabilitación” el numeral 2.91 del anexo del glosario, establece que esta corresponde a la *“Reconstrucción de una infraestructura de transporte para devolverla al estado inicial para la cual fue construida”.* Asimismo, aclara que *“las actividades de mantenimiento no serán consideradas actividades de rehabilitación*”. (Énfasis fuera del texto original)

Como se observa, la Rehabilitación de una vía está en función de la *Recuperación de las condiciones iniciales de la vía intervenida*, mientras que el Mantenimiento está enfocado a la conservación, preservación, restablecimiento y en esta medida extender las condiciones de las vías, es por esto, que en el Glosario de términos se aclara que las Actividades de Mantenimiento, no se consideran en las de Rehabilitación.

**2.4** **Documentos válidos para acreditar la experiencia requerida en los documentos tipo**

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el registro único de proponentes será plena prueba de la información relacionada con la experiencia del oferente[[8]](#footnote-9). Ahora bien, La experiencia se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos. Se verifica con el Registro Único de Proponentes –RUP–, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la ley. En este constan los requisitos habilitantes, que se evalúan exclusivamente con este documento, que es plena prueba, sin que sea posible para la entidad o el proponente solicitar o aportar otra documentación, sin perjuicio de lo indicado cuando se requiere acreditar información adicional que no se encuentra en dicho registro.

En armonía con lo anterior, el numeral 3.5 del Documento base de licitación de infraestructura de transporte –Versión 3– establece que los proponentes deben acreditar su experiencia a través de los siguientes instrumentos: i) la información consignada en el RUP para aquellos que estén obligados a tenerlo, ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los proponentes y (iii) alguno de los documentos válidos para la acreditación de la experiencia señalados en el numeral 3.5.6 cuando se requiera la verificación de información del proponente adicional a la contenida en el RUP.

Por su parte, el numeral 3.5.2. del Documento Base o pliego tipo consagra las características que deben cumplir los contratos a través de los cuales se acredita la experiencia exigida[[9]](#footnote-10) conforme a los lineamientos antes descritos.

De esta forma, 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[[10]](#footnote-11). Como se indicó con anterioridad, 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.

En razón de esta última circunstancia, el documento base en el numeral 3.5.6 establece los documentos a los que se acudirá cuando el proponente no esté obligado a tener RUP o cuando la entidad requiera verificar información adicional a la contenida en el mismo, señalando los documentos válidos para acreditar la experiencia requerida, de modo que la entidad estatal pueda realizar la verificación de manera directa. Estos documentos son los siguientes, además de las precisiones que se realizan frente a la acreditación de ciertos contratos:

“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.

[…]”

Los documentos relacionados son válidos para que los proponentes acrediten “las actividades ejecutadas”, definidas en la “Matriz 1- Experiencia”, cuando el contenido de estos permita identificar el alcance de dichas actividades y siempre que la información cumpla con las exigencias del numeral 3.5.5. del documento base. Además, estos documentos 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, el numeral establece un orden de prevalencia de los documentos señalados.

**2.5** **Experiencia de los documentos tipo de infraestructura de transporte cuando existe pluralidad de actividades**

Para responder la consulta es de especial importancia precisar qué tratamiento debe darse en la evaluación a los supuestos en los que un contratista pretende cumplir el requisito de experiencia con contratos que involucraron la ejecución de pluralidad de actividades. En ese sentido, se debe determinar si la totalidad de las actividades ejecutadas son susceptibles de ser tenidas en cuenta para cumplir el requisito de experiencia establecido en la Matriz 1. Esto comoquiera que puede que existan actividades que, sin perjuicio de que hayan sido efectivamente ejecutadas por el proponente, no correspondan materialmente con las actividades a las que se refieren los requisitos de experiencia exigibles en aplicación de la Matriz 1, cuestión que debe ser tenida en cuenta para su valoración.

En ese sentido, de conformidad con el literal A del numeral 3.5.1, los contratos que sean aportados por un proponente deben dar cuenta de la ejecución de las actividades establecidas como requisitos de experiencia general y específica. Sin embargo, conforme a lo dicho en el párrafo precedente, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito de habilitante, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. Esta tesis fue expuesta por la Agencia en el Concepto No. 2201913000007824 del 21 de octubre de 2019, al cual se le dio alcance mediante el concepto C-531 del 21 de agosto de 2020, expedido en relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, en relación con el fraccionamiento de la valoración de la experiencia acreditada con contratos con pluralidad de actividades. Al respecto, se expuso:

De conformidad con el literal A del numeral 3.5.1 del documento base y con la experiencia señalada en la Matriz 1, el proponente debe acreditar –y la entidad evaluar– la experiencia que corresponda con las actividades señaladas para acreditar la experiencia en la matriz indicada, por tanto, no pueden acreditarse y evaluarse actividades que no correspondan con las señaladas allí. En este sentido, en el caso hipotético de que un proponente acredite un contrato que contenga varias actividades ejecutadas y solo una corresponda con la exigida para acreditar la experiencia, de acuerdo a lo establecido en la Matriz 1, el proponente debe presentar o la entidad debe solicitar que se presente cada actividad con su respectivo valor, para lo cual se pueden utilizar los documentos señalados en el numeral 3.5.5., los cuales proceden cuando el proponente no está obligado a tener RUP o para detallar información que no consta en dicho registro, cuando la entidad requiera información adicional, por ejemplo, para discriminar las actividades ejecutadas en el contrato.

Con fundamento en lo anterior, la entidad podrá verificar la experiencia que se adquirió en un contrato en el que se ejecutaron varias actividades, para evaluar únicamente la que cumpla realmente con la experiencia exigida, discriminado su valor, descontando el valor de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la Matriz 1[[11]](#footnote-12).

En tales términos, se considera que la evaluación del requisito de experiencia, en los casos en los que se acredita con contratos que contienen pluralidad de actividades de las cuales solo algunas cumplen con el requisito de experiencia, debe hacerse únicamente respecto de las actividades que se ajustan al requisito de experiencia exigible según la Matriz 1 y el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base. Lo anterior, de conformidad con la tesis expuesta en el concepto citado, supone que solo se tengan en cuenta los valores de las actividades que efectivamente cumplen con el requisito de experiencia, descartando los valores de las actividades no relacionadas.

De otra parte, esta Agencia considera que el mismo razonamiento, según el cual la evaluación de la experiencia acreditada mediante un contrato con variadas actividades debe ser fraccionada en función de las actividades que sí se ajustan a las características de la experiencia exigida, es aplicable en lo relacionado a los requisitos de experiencia en términos de dimensionamiento. En otras palabras, en la evaluación de la experiencia con tales tipos de contratos, al igual que deben descartarse los valores correspondientes a las actividades no relacionadas con el requisito de experiencia, también deben ser descontadas las magnitudes físicas, longitudes o áreas sobre las que se ejecutaron obras que no se relacionan con la experiencia exigida. En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene una postura clara frente a la forma en que se la acredita la experiencia cuando se ejecutan varias actividades y algunas de ellas no se relacionan con lo previsto en la “Matriz 1 – Experiencia”, por lo que se consideró necesario y oportuno concretar esta regla expresamente en el pliego de condiciones. Esto para determinar la conducta de las entidades ante estas circunstancias, y, por tanto, evitar confusiones o dobles interpretaciones en la aplicación del documento base.

La entidad expidió la Resolución 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– y se establece así la versión 3. Con base en esta Resolución se estandarizó la acreditación de los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, dirigido a los procesos de selección que deban adelantarse con documentos tipo y se realizaron modificaciones a los documentos base, formatos y anexos de los documentos tipo. Particularmente, frente a la acreditación de la experiencia se aclaró la forma en la cual se acredita esta cuando en un contrato se ejecutan varias actividades, de las cuales solo algunas se ajustan a lo exigido por la “Matriz 1 – Experiencia”.

Por ello, el artículo 22 de dicha resolución adicionó el literal i) al numeral 3.5.2 de los documentos tipo de infraestructura de infraestructura de transporte así: “j. Cuando el contrato que se pretende acreditar como experiencia contenga varias actividades, de las cuales solo alguna de ellas se ajustan a lo exigido por la “Matriz 1 - Experiencia”, asociadas con actividades de obra pública de infraestructura de transporte, la Entidad Estatal deberá descontar los valores del contrato, magnitudes y áreas construidas relacionadas con las actividades que se encuentran por fuera del requisito de experiencia”.

Conforme con lo señalado, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito habilitante, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. De este modo, la entidad evaluará únicamente la actividad que cumpla realmente con la experiencia exigida, descontando el valor, las magnitudes y áreas construidas de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la matriz 1.

 Asimismo, es pertinente mencionar que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante el artículo 11 de la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, modificó el literal J) del numeral 3.5.3 de los Documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte. De esta forma, precisó que contratos aportados como experiencia que contengan actividades ejecutadas ajenas a la obra de infraestructura de transporte, la entidad estatal sólo tendrá en cuenta los valores y magnitudes ejecutadas en este tipo de infraestructura. Para estos efectos, el proponente deberá acreditar los valores y magnitudes dentro del respectivo contrato, empleando alguno de los documentos válidos establecidos en el numeral 3.5.6 del pliego de condiciones.

Además, se precisó que, de no lograrse la discriminación de los valores y magnitudes ejecutadas en el marco del respectivo contrato, la Entidad Estatal no lo tendrá en cuenta para la evaluación. Al respecto en el referido literal se indica:

“J) El cumplimiento de los requisitos de experiencia que impliquen la acreditación de valores y magnitudes intervenidas deberá evaluarse de acuerdo con lo señalado en la Matriz 1 – Experiencia para la respectiva actividad a contratar. En los contratos aportados como experiencia que contengan actividades ejecutadas ajenas a la obra de infraestructura de transporte, la Entidad Estatal solo tendrá en cuenta los valores y magnitudes ejecutadas relacionadas con este tipo de infraestructura.

Para estos efectos, el oferente podrá acreditar los valores y magnitudes intervenidas dentro del respectivo contrato, empleando alguno de los documentos válidos establecidos en el numeral 3.5.6 del pliego de condiciones. En todo caso, la Entidad Estatal permitirá la subsanación, en los términos del numeral 1.6 del pliego de condiciones, requiriendo al Proponente para que acredite los valores ejecutados y magnitudes intervenidas. De no lograrse la discriminación de los valores y magnitudes ejecutadas en el marco del respectivo contrato, la Entidad Estatal no lo tendrá en cuenta para la evaluación”.

De esta forma, la modificación tenía dos finalidades: i) garantizar la idoneidad del futuro contratista evaluando solamente la experiencia que está relacionada directamente con el tipo de infraestructura a ejecutar y, además, ii) facilitar la evaluación a las Entidades Estatales en aquellos supuestos en que los documentos válidos aportados en la oferta no permitan discriminar el valor de las actividades correspondientes al objeto a ejecutar.

**2.6. Alcance de la regla de la subsanabilidad de las ofertas en los procesos de selección que utilizan documentos tipo**

La subsanabilidad es un mecanismo previsto en los procedimientos regulados por el Estatuto de Contratación Estatal de Colombia. Esta regla, prevista en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, permite que los proponentes puedan enmendar, corregir o modificar los errores en los documentos de la oferta respecto a los requisitos habilitantes. Además, la posibilidad de subsanar estos documentos tiene como propósito:

[…] materializar un principio general de primacía de lo sustancial sobre lo formal, adoptando medidas de saneamiento del proceso de selección tendientes a que los meros defectos formales, que no afecten sustancialmente la oferta, referidos a la documentación o instrumentalización de la misma, priven a la administración de considerar una oferta por causa de tales falencias[[12]](#footnote-13).

A raíz de lo anterior, no podrán rechazarse las propuestas por ausencia de requisitos o falta de documentos que verifiquen las condiciones habilitantes del proponente, y que, a su vez, estos no se constituyan como factores de comparación entre propuestas. Ahora bien, la posibilidad de subsanar los documentos contentivos de la oferta es un tema que ha tenido diferentes momentos o etapas en el ordenamiento jurídico colombiano.

En un *primer momento*, antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, el régimen jurídico de la subsanabilidad de las ofertas estaba compuesto por el Decreto Ley 150 de 1976 y el Decreto Ley 222 de 1983. Bajo el imperio de estas normas, la posibilidad de subsanar errores era prácticamente inexistente, debido al excesivo formalismo procedimental que irradiaba la actuación administrativa. En este contexto, por ejemplo, no era extraordinario que una oferta fuera rechazada por no aportar una copia de esta.

En un *segundo momento* se expidió la Ley 80 de 1993, bajo el nuevo paradigma que supuso la Constitución de 1991, particularmente en la forma como se relaciona lo formal y lo sustancial en las actuaciones judiciales y administrativas. Este cambio ideológico quedó consignado en el artículo 228, que introdujo un principio de supremacía o prevalencia del derecho sustancial sobre lo procedimental. En este nuevo escenario constitucional, el artículo 25.15 de la Ley 80 de 1993 dispuso lo siguiente:

Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales.

La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos.

Bajo el amparo de esta norma, el régimen jurídico de subsanabilidad de las ofertas sufre un cambio fundamental, pues ya no era posible rechazar las ofertas por falta de requisitos o documentos que no fueran “necesarios para la comparación de propuestas”. De esta manera, la ley introdujo un primer criterio jurídico, aunque indeterminado, que servía como punto de partida en la posibilidad de subsanar las ofertas, pues verificada la ausencia de un requisito o documento, previo al rechazo de la oferta, la Administración debía constatar si este era o no necesario para la comparación de las propuestas y de ese análisis surgiría la decisión sobre su rechazo o la oportunidad de subsanar.

Esta norma debía leerse en conjunto con otras de la Ley 80 de 1993, particularmente con el artículo 30.7, que ordena a la entidad señalar un plazo razonable para evaluar las propuestas y para pedir a los proponentes, de ser necesario, que aclaren o expliquen aspectos que ofrezcan dudas y resulten indispensables para llevar a cabo la evaluación[[13]](#footnote-14); y con el artículo 30.8, que consagró el término de 5 días hábiles para que los oferentes presenten observaciones al informe de evaluación de las propuestas, sin que sea posible completar, adicionar, modificar o mejorar su oferta[[14]](#footnote-15).

A partir de la lectura integrada de estas tres normas debía concluirse que con la Ley 80 de 1993 era posible subsanar las propuestas, y la omisión o el error en algún aspecto de esta no podía llevar a su rechazo, sin antes verificar que lo omitido fuera un aspecto necesario para la comparación.

En un *tercer momento*, siguiendo la línea trazada por la Ley 80 de 1993, el legislador expidió la Ley 1150 de 2007, que en el parágrafo 1º del artículo 5, determinó lo siguiente:

Parágrafo 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia**,** todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante, lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

Nótese que esta norma reitera lo que dispuso la Ley 80 de 1993, en el sentido de que los requisitos o documentos que no sean necesarios para la comparación de las ofertas pueden subsanarse, pero además la Ley 1150 de 2007 introdujo otro criterio que le dio mayor claridad al tema: la asignación de puntaje.

A partir de la Ley 1150 de 2007, la Administración contó con un criterio más claro y determinado para saber si la ausencia de documentos o requisitos de la oferta conlleva a su rechazo o al requerimiento del proponente para que lo subsane, pues bastará con un simple ejercicio de verificación que consiste en corroborar si lo omitido hace parte de los aspectos que otorgan puntaje o no. Si la Administración, encuentra que lo omitido por el proponente es un aspecto que otorga puntaje, no es posible subsanarlo; pero, si lo omitido no otorga puntaje, la Administración debe requerir al proponente para que lo subsane.

El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, además de consagrar un criterio más claro, y, de paso, reducir la discrecionalidad de la Administración, fijó un ámbito temporal para la subsanación de las ofertas: “en cualquier momento, hasta la adjudicación”. El Consejo de Estado concluyó que a partir del parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1150, la definición de lo que es subsanable y lo que no lo es surge a partir del planteamiento de la pregunta sobre si el defecto asigna puntaje o no, en estos términos:

Esto significa que en adelante las entidades y los oferentes aplican directamente la regla que contempla el art. 5, parágrafo, de la Ley 1150, de manera que lo subsanable o insubsanable se define a partir de una pregunta, que se le formula a cada requisito omitido o cumplido imperfectamente: ¿el defecto asigna puntaje al oferente? Si lo hace no es subsanable, si no lo hace es subsanable; en el último evento la entidad le solicitará al oferente que satisfaga la deficiencia, para poner su oferta en condiciones de ser evaluada, y no importa si se refiere a no a problemas de capacidad o a requisitos cumplidos antes o después de presentadas las ofertas, con la condición de que cuando le pidan la acreditación la satisfaga suficientemente[[15]](#footnote-16).

Esa interpretación fue compartida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pues en la Circular Externa Única se precisó que, si durante un proceso de contratación hay proponentes que no acreditaron en sus ofertas requisitos que no afectan la asignación de puntaje o la comparación de estas, la entidad estatal deberá indicarlo en el informe de evaluación y advertir que la correspondiente oferta no será evaluada hasta que se subsane.

En un *cuarto momento*, el legislador expidió la Ley 1882 de 2018, con la finalidad de introducir cambios y ajustes para fortalecer la contratación pública. El artículo 5 modificó el parágrafo 1º y adicionó algunos otros, entre ellos el 4° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007:

Artículo 5°. De la selección objetiva.

[...]

Parágrafo 1º. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado. Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.

Esta norma: i) mantiene el criterio de la Ley 80 de 1993, relativo a que todo lo que no sea necesario para la comparación de propuestas no es título suficiente para su rechazo; ii) mantiene el criterio aclaratorio de la Ley 1150 de 2007, según el cual todo lo que no afecte la asignación de puntaje puede subsanarse y, iii) introduce modificaciones en relación con tres (3) aspectos que se analizarán a continuación:

El primero es el ámbito temporal para ejercer la facultad de subsanar la oferta, pues la Ley 1882 de 2018 fijó una regla general y una excepción. La regla general es que el límite para que la entidad solicite y para que el proponente corrija lo que haga falta es hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección. La excepción es que el anterior límite no aplica para los procesos de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta: en este último los documentos o requisitos subsanables deben solicitarse, como límite final, hasta el momento previo a su realización[[16]](#footnote-17).

De otro lado, el segundo cambio importante de la Ley 1882 de 2018 es el correspondiente a la garantía de seriedad. El parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 dispone que la falta de entrega de la garantía de seriedad es insubsanable. Al respecto, la norma prescribe lo siguiente: “PARÁGRAFO 3o. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma”.

Finalmente, el último cambio importante de la Ley 1882 de 2018 fue la introducción de un criterio material, directamente relacionado con los aspectos subsanables: *“*los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso”**.** Esta regla tiene una finalidad particular, y es que, al momento de presentar la oferta, el proponente deberá hacerlo de forma íntegra y así evitar que a lo largo del procedimiento contractual complete o adicione su propuesta, conforme mejora su situación particular. En términos del Consejo de Estado:

[…] no es posible que el oferente vaya mejorando, completando, adicionando, modificando o estructurando su propuesta a lo largo del proceso contractual según vaya evolucionando su situación particular en el mismo, pues como se establece en el numeral 6º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, “las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones”, es decir, todos los elementos del negocio jurídico exigidos en los pliegos de condiciones. Dicho de otra forma, el oferente tiene la carga de presentar su oferta en forma íntegra, esto es, respondiendo todos los puntos del pliego de condiciones y adjuntando todos los documentos de soporte o prueba de las condiciones habilitantes y de los elementos de su oferta, de manera que la entidad licitante pueda, con economía de medios, evaluarla lo más eficientemente posible, y sólo si hace falta algún requisito o un documento, la administración puede requerirlo del oferente.[[17]](#footnote-18)

De igual manera, en los documentos tipo que ha adoptado la Agencia, la obligación del proponente de presentar su oferta de manera íntegra es congruente con el numeral 1.6. de los Documentos Base[[18]](#footnote-19). Al respecto, los pliegos tipo contienen la siguiente regla:

El Proponente tiene la responsabilidad y carga de presentar su oferta en forma completa e íntegra, esto es, respondiendo todos los puntos del Pliego de Condiciones y adjuntando todos los documentos de soporte o prueba de las condiciones que pretenda hacer valer en el Proceso.

En caso de ser necesario, la Entidad deberá solicitar a los Proponentes durante el proceso de evaluación, y a más tardar en el informe de evaluación, las aclaraciones, precisiones o solicitud de documentos que puedan ser subsanables. No obstante, los Proponentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas en los aspectos que otorgan puntaje, los cuales podrán ser objeto de aclaraciones y explicaciones. Los Proponentes deberán allegar las aclaraciones o documentos requeridos en el momento en el que fueron solicitados y a más tardar hasta el término de traslado del informe de evaluación, es decir, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, contados a partir del día hábil siguiente a la expedición del informe de evaluación.

En el evento en que la Entidad no advierta la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al Proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas y no los haya requerido durante el proceso de evaluación, a más tardar en el informe de evaluación, podrá requerir al Proponente, otorgándole un término igual al establecido para el traslado del informe de evaluación, con el fin de que los allegue. En caso de que sea necesario, la Entidad ajustará el cronograma.

El texto transcrito, es concordante con el parágrafo 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[[19]](#footnote-20), adicionado por la Ley 1882 de 2018, el cual regula la elaboración y traslado del informe de evaluación. Conforme indica dicho artículo, la entidad estatal debe publicar un informe de evaluación preliminar relacionado con los requisitos habilitantes, en el que se deben dar cuenta de las posibles inconsistencias en la acreditación de estos, el cual debe ser publicado durante un plazo de cinco (5) días hábiles, durante el cual, les corresponde a los proponentes allegar los documentos requeridos para subsanar aquellos referidos a la acreditación de documentos no sometidos a puntaje. Dicho termino de traslado del informe de evaluación es al que se refieren el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, y el 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 como oportunidad para subsanar en los procesos de licitación de obra pública.

De esta manera, si un proponente no subsana o lo hace de manera errónea durante el término del informe de evaluación, la consecuencia jurídica es que se rechacé la oferta por no cumplir con los requisitos habilitantes para participar en el proceso de contratación. Así lo dispone el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 al mencionar que *“[…] Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado”.*

**2.7 Acreditación para obtener el puntaje de vinculación de trabajadores con discapacidad**

Con la Ley Estatutaria 1618 de 2013, el legislador garantizó el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad[[20]](#footnote-21). Por ello, el artículo 13 ordenó al Gobierno Nacional expedir un reglamento que determinara la metodología mediante la cual se otorgaría el puntaje adicional a las empresas que en su planta tuvieran contratado personal en situación de discapacidad. En lo pertinente, la norma dispone que:

Artículo 13. Derecho al trabajo. Todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 1346 de 2009, el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces y demás entidades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:

1. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores.

[…]

8. Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, deberán fijar mediante decreto reglamentario, en los procesos de selección de los contratistas y proveedores, un sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad.

Para estos efectos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 392 de 2018, “Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad”, regulando el deber de las entidades del Estado de otorgar un puntaje adicional en los procedimientos de selección, especialmente, los que se desarrollan en las modalidades de licitación pública y concurso de méritos. De esta manera, adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.6 al Decreto 1082 de 2015, el cual dispone lo siguiente:

En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos:

1. La persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.

2. Acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección […]

Respecto al *primer requisito*, la norma dispone que la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, deberá certificar el número total de trabajadores *vinculados a la planta de personal* del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección. Para el caso de *proponentes singulares*, la acreditación del número total de trabajadores vinculados en la planta de personal se realizará a través de certificación emitida por: i) la persona natural o ii) el representante legal de la persona jurídica o su revisor fiscal cuando esté obligado a tenerlo. Por su parte, cuando se trate de *proponentes plurales*, esto es, consorcio o unión temporal, la acreditación de requisito corresponderá a los integrantes en la forma antes enunciada. Por ende, deben certificar el número de trabajadores vinculados a la planta de personal, según se trate de persona natural o persona jurídica.

Por lo anterior es necesario tener en cuenta que esta condición es propia de la persona que pretende acreditar la obtención del puntaje de acuerdo con su naturaleza jurídica. En efecto, cuando el numeral 1 del artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015 se refiere a “la planta de personal del proponente o sus integrantes”, esta expresión debe entenderse de acuerdo con el tipo de oferente. Así, la expresión “proponente” se refiere a las personas naturales o jurídicas que se presentan individual o colectivamente, en este último caso con independencia de que formen un consorcio, una unión temporal o suscriban una promesa de sociedad futura. De allí que la expresión “o sus integrantes”, califica el oferente y se refiere también a los integrantes de las estructuras plurales mencionadas.

Por otro lado, el numeral 1 del artículo en mención dispone que, para asignar el puntaje adicional a los proponentes con trabajadores en condición de discapacidad, se requiere un certificado expedido por la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal que acredite el número total de trabajadores vinculados *a la planta de personal* del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del procedimiento de selección.

De conformidad con la disyunción prevista en el numeral 1 del artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015, es posible afirmar que, tratándose de personas jurídicas, el representante legal firme la certificación requerida para otorgar puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad, siempre que la empresa o sociedad no esté obligada a contar con revisor fiscal. Lo anterior aplica a las personas jurídicas que se presentan en forma individual o colectiva, pues conforme con el Decreto 392 de 2018, tratándose de empresas o sociedades que están obligadas a tener revisor fiscal, este es quien certifica el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre[[21]](#footnote-22).

En todo caso, el parágrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015 dispone que “[…] si la oferta es presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, se tendrá en cuenta la planta de personal del integrante del proponente plural que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para la respectiva contratación”. Esto significa que el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 392 de 2019 lo acredita el integrante de la estructura plural que aporte mas del cuarenta por ciento –40%– de la experiencia requerida en el procedimiento de contratación. Por el contrario, si el integrante que aporta este porcentaje mínimo de experiencia no tiene vinculados trabajadores con discapacidad, el consorcio, la unión temporal que forma parte no podrá obtener puntaje por este criterio, aun cuando los demás integrantes –con un porcentaje menor de experiencia– cuenten con trabajadores discapacitados.

Para la acreditación del *segundo requisito*, esto es, el número mínimo de personas en condición discapacidad en su planta de personal, se deberá aportar el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo al proponente persona natural o jurídica, o al integrante de la estructura plural que cumpla con esta condición. Este certificado deberá estar vigente al cierre del procedimiento de selección.

Del artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015 se observa que la solicitud de requisitos para la acreditación de la vinculación de personas en condición de discapacidad se refiere a cada uno de las personas naturales o jurídicas, bien sea de forma singular o como integrante de estructura plural, tal es el caso del certificado del Ministerio de Trabajo que se expide de forma independiente o de la planta de personal que se tiene en cuenta para la verificación del número de trabajadores en condición de discapacidad que se deben acreditar frente al número de trabajadores con que cuenta la planta de personal.

La forma de asignar el puntaje por vinculación de trabajadores en condición de discapacidad se establece como factor de calificación adicional a los criterios económicos y técnicos fijados por la entidad en los pliegos de condiciones. Por lo tanto, cuando el proponente acredite que en la planta de personal de la empresa tiene contratadas personas con discapacidad y presente los documentos respectivos para acreditar tal condición, el órgano que dirige el procedimiento de selección deberá realizar una operación aritmética sobre el valor total de los puntos establecidos como factores de calificación para verificar qué resultado corresponde al 1%, puntaje que deberá otorgar al oferente como incentivo por acreditar la condición de su equipo de trabajo en estado de discapacidad en los términos del reglamento.

Como se explicó *ut supra*, el artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015 aplica en los procedimientos de contratación regulados en los numerales 1 y 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Por tanto, el puntaje adicional para los proponentes con trabajadores en situación de discapacidad debe evaluarse obligatoriamente en los “Documentos Tipo – Versión 3” de licitación para obras públicas de infraestructura de transporte, adoptados en la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020. Para estos efectos, el apartado 4.4 del documento base dispone lo siguiente:

La entidad asignará un (1) punto al proponente que acredite el número mínimo de personas con discapacidad de acuerdo con el número total de trabajadores de la planta de su personal en los términos señalados en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015 (adicionado por el Decreto 392 de 2018).

Para esto debe presentar: i) el Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad – suscrito por la persona natural, el representante legal o el revisor fiscal, según corresponda en el cual certifique el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del Proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección ii) acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

Para los proponentes plurales, la Entidad Estatal tendrá en cuenta la planta de personal del integrante del proponente plural que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para el proceso de contratación. Este porcentaje de experiencia se tomará sobre el “valor mínimo a certificar (como % del Presupuesto Oficial de obra expresado en SMMLV)” de conformidad con el numeral 3.5.8, sin importar si la experiencia es general o específica.

El Formato 8, en el caso de los proponentes plurales, debe suscribirse por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para el proceso de contratación.

Para obtener el puntaje adicional, los proponentes deben presentar el “Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad”, suscrito ya sea por la persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal en los casos que corresponda, en el cual certifique el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente. Como se observa, este documento estandariza la forma de cumplir con el requisito del numeral 1 del artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015. Por lo demás, junto al formato, el oferente también debe entregar el certificado del Ministerio de Trabajo que acredite el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

1. **Respuesta**

1. “Para la experiencia solicitada cuyo alcance corresponda a OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS (sea un proyecto de construcción o mejoramiento o rehabilitación o reconstrucción o mantenimiento rutinario y/o periódico)”:

1.1 “¿Se entiende cómo experiencia general válida la ejecución de actividades de “obra”/“interventoría a obra” (según sea el caso) pertenecientes a pavimento de placa huella ejecutado en una vía primaria o secundaria?. La anterior pregunta teniendo en cuenta la definición establecida en los documentos tipos vigentes y que las placa huellas son un pavimento cuyo material de construcción es el concreto reforzado.

En caso de no ser válida por favor explicar ¿por qué para los documentos tipo este tipo de pavimento no se considera un pavimento en concreto?”.

De conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”, en relación con el tipo de infraestructura “2. 1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS”, y con la actividad “1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS”, la experiencia general y específica que debe solicitarse depende de la complejidad técnica y de la cuantía del proceso de contratación.

Ahora bien, para efectos de la consulta, dentro de la experiencia general de la actividad 1.2. de la “Matriz 1 – Experiencia” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, no se incluyó una Nota que indique que sea válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita o que será válida la acreditación de experiencia a través de "CONSTRUCCIÓN DE PLACA HUELLAS", en el evento en que el proyecto corresponda a la construcción de placa huellas.

Situación que sí ocurre con la actividad “2.2. MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS” en donde la experiencia general que deberá solicitar la entidad estatal corresponde a: “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O **MEJORAMIENTO** EN PAVIMENTO ASFALTICO O **CONCRETO HIDRÁULICO O** **PLACA HUELLA** **DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS** O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”, y se incluye la Nota que indica que “[s]erá válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de alguna de las actividades constructivas de la experiencia general para Vías en Asfalto Natural o Asfaltita”.

Al respecto, es importante precisar que se trata de una nota aclarativa, en el sentido de que, para efectos de la experiencia requerida y su acreditación, serán válidos también en aquellos proyectos en los que se hayan ejecutado actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento, pavimentación, repavimentación o conservación de vías en asfalto natural o en asfaltita.

Por lo tanto, aun cuando se permite la acreditación de la experiencia con estos tipos de estructura de pavimento, esto es, en asfalto natural o asfaltita, adicionales a los que fueron realizados en pavimento asfáltico, hidráulico o placa huella indicados en la experiencia general para la respectiva actividad a contratar, dicha prerrogativa solo se admite cuando el objeto del proyecto pretenda el mejoramiento en vías terciarias y no en vías primarias y secundarias, de conformidad con la “Matriz 1 – Experiencia”.

Esta nota aclarativa se incluyó, toda vez que existen ciertas zonas del país donde predominan las actividades de pavimentación con este tipo de asfalto natural o asfaltita, y se quiso hacer explícito que también resultaban válidos para la actividad a contratar en cuestión. Es decir, la nota establecida en la Matriz 1 - Experiencia no puede considerarse como restrictiva para determinar la experiencia general o específica, sino que corresponde a una aclaración en cuanto a la posibilidad de poder acreditar la experiencia en proyectos de infraestructura de transporte en asfalto natural o asfaltita, con el fin de establecer condiciones básicas de interpretación y aplicación para las entidades públicas en el desarrollo de los procesos de selección donde el objeto del proyecto busque el mejoramiento de una vía terciaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, la matriz 1 – Experiencia debe entenderse en el sentido de que la experiencia general se acredita mediante la “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”, sin que exista la facultad de que dicha experiencia pueda acreditarse mediante la “CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS” o “[…] a través de alguna de las actividades constructivas de la experiencia general para Vías en Asfalto Natural o Asfaltita”, toda vez que el objeto del proyecto recae sobre una vía secundaria, y no sobre una vía terciaria, de conformidad con lo contemplado en la “Matriz 1 – Experiencia”.

2. “Por favor aclarar que es lo que diferencia a las actividades que permiten acreditar experiencia solicitada en proyectos rehabilitación o reconstrucción de vía y las de mantenimiento de vías. Lo anterior teniendo en cuenta que las definiciones establecidas en los documentos tipo no son lo suficientemente claras puesto que, por ejemplo, un parcheo (sólo el uso de material asfáltico) es una actividad de mantenimiento rutinario, pero al mismo tiempo puede considerarse un reemplazo parcial de la estructura de un pavimento (acercándose a la definición de reconstrucción. Tener claridad sobre esto es importante toda vez que puede llegar a incurrir al error a los interesados al momento de armar su propuesta con el fin de cumplir los requisitos de experiencia”.

Sobre la noción de mantenimiento, en el numeral 1010.7.11 del Manual de Mantenimiento de Carreteras del INVIAS, se define como: “Conjunto de actividades destinadas a preservar la condición de una carretera y de sus componentes, tales como el derecho de vía, calzadas, bermas, elementos de drenaje, estructuras, túneles, dispositivos de seguridad y control de tránsito, etc., con el fin de que sigan prestando de manera efectiva el servicio para el cual fueron construidos o dispuestos”. (Énfasis fuera del texto original)

En igual sentido, el numeral 2.55 del Anexo 3 − Glosario de los documentos tipo de licitación se obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, define el mantenimiento como: “*conjunto de acciones tendientes a restablecer, extender y mantener la capacidad estructural y las condiciones superficiales de un corredor vial, mediante las siguientes actividades: Mantenimiento Rutinario, Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Periódico, Refuerzo Estructural, Gestión Vial, Atención de Emergencias y Prestación de servicios a los usuarios”.* (Énfasis fuera del texto original)

De manera específica, el Manual de Mantenimiento de Carreteras, en la Tabla 1010-4, muestra el “Listado y clasificación de las actividades de mantenimiento”, en donde se pueden identificar actividades tanto en Mantenimiento Rutinario, como Preventivo y Periódico; a nivel de: a) Derecho de vía; b) Pavimentos; c) Afirmado; d) Drenaje; e) Seguridad Víal; f) Puentes y g)Tuneles.

Por otra parte, en relación con las actividades de” Reconstrucción” y “Rehabilitación” de Vías, por las que indaga en su solicitud, nos remitiremos a las definiciones contenidas tanto en los “REQUERIMIENTOS TÉCNICOS REHABILITACIÓN DE CARRETERAS” del INVIAS que define la Rehabilitación como se muestra a continuación y en donde se puede inferir que los procesos de Rehabilitación ***están en función de la recuperación de las condiciones o características técnicas iniciales de la vía***:

**“Mejoramiento funcional o estructural del pavimento**, que da lugar tanto a una extensión de su vida de servicio, como a la provisión de una superficie de rodamiento más cómoda y segura y a reducciones en los costos de operación vehicular. Dicha rehabilitación comprende alguna de las cuatro alternativas de intervención que se describen a continuación, las cuales conforman un conjunto denominado 4R.

**Restauración**, es la ejecución de trabajos que mejoran la condición superficial del pavimento, pero no aumentan su capacidad estructural.

**Refuerzo**, es la colocación de capas de pavimento que proporcionan capacidad estructural adicional o mejoran el nivel de servicio a los usuarios.

**Reciclado**, es la reutilización de parte de las capas de la estructura existente, para mejorar su capacidad estructural. Es necesario adicionar nuevos materiales para mejorar la resistencia y el comportamiento del pavimento mejorado.

**Reconstrucción**, es la remoción de capas y el reemplazo parcial o total del pavimento, para mejorar su capacidad estructural, adaptándolo a las necesidades del tránsito futuro”.

Por su parte, el Anexo 3 – Glosario de los documentos tipo adoptados por medio de la Resolución 240 de 2020, en el numeral 2.86, define la actividad de “Reconstrucción” como: *“el retiro y reemplazo parcial o total de la estructura de un pavimento de espacio público, o infraestructura, para generar una nueva estructura*”, y agrega que, *“es posible considerar la reutilización total o parcial de los materiales existentes para nueva estructura*”. (Énfasis fuera del texto original)

Respecto a la actividad “Rehabilitación” el numeral 2.91 del anexo del glosario, establece que esta corresponde a la *“Reconstrucción de una infraestructura de transporte para devolverla al estado inicial para la cual fue construida”.* Asimismo, aclara que *“las actividades de mantenimiento no serán consideradas actividades de rehabilitación*”. (Énfasis fuera del texto original)

Como se observa, la Rehabilitación de una vía está en función de la *Recuperación de las condiciones iniciales de la vía intervenida*, mientras que el Mantenimiento está enfocado a la conservación, preservación, restablecimiento y en esta medida extender las condiciones de las vías, es por esto, que en el Glosario de términos se aclara que las Actividades de Mantenimiento, no se consideran en las de Rehabilitación.

3. “Con el fin que la experiencia se válida, dentro de los DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA establecidos por los documentos tipo:”

3.1 “¿Se debe evidenciar una sección o aparte que contenga el alcance ejecutado o las Principales actividades ejecutadas que correspondan a las exigidas de acuerdo con la Matriz 1- Experiencia?”.

3.2 “Si no se evidencia una sección o aparte con alcance ejecutado o las actividades Principales actividades ejecutadas ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar la experiencia general y/o especifica solicitada?”.

Teniendo en cuenta el objeto de las preguntas precedentes, estas se responderán de forma conjunta. De esta forma, es pertinente mencionar que, el numeral 3.5 del Documento base de licitación de infraestructura de transporte –Versión 3– establece que los proponentes deben acreditar su experiencia a través de los siguientes instrumentos: i) la información consignada en el RUP para aquellos que estén obligados a tenerlo, ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los proponentes y (iii) alguno de los documentos válidos para la acreditación de la experiencia señalados en el numeral 3.5.6 cuando se requiera la verificación de información del proponente adicional a la contenida en el RUP.

Por su parte, el numeral 3.5.2. del Documento Base o pliego tipo consagra las características que deben cumplir los contratos a través de los cuales se acredita la experiencia exigida conforme a los lineamientos antes descritos. Así las cosas, respecto de cada uno de los contratos aportados para acreditar la experiencia, 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.

Como se indicó con anterioridad, 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.

En razón de esta última circunstancia, el documento base en el numeral 3.5.6 establece los documentos a los que se acudirá cuando el proponente no esté obligado a tener RUP o cuando la entidad requiera verificar información adicional a la contenida en el mismo, señalando los documentos válidos para acreditar la experiencia requerida, de modo que la entidad estatal pueda realizar la verificación de manera directa. Estos documentos son los siguientes, además de las precisiones que se realizan frente a la acreditación de ciertos contratos:

“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.

[…]”

Los documentos relacionados son válidos para que los proponentes acrediten “las actividades ejecutadas”, definidas en la “Matriz 1- Experiencia”, cuando el contenido de estos permita identificar el alcance de dichas actividades y siempre que la información cumpla con las exigencias del numeral 3.5.5. del documento base. Además, estos documentos 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, el numeral establece un orden de prevalencia de los documentos señalados.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que si un proponente no acredita el tipo de actividades ejecutadas en un contrato que aporta para acreditar la experiencia, la entidad deberá otorgarle la posibilidad de subsanar la falta de entrega o los defectos presentados frente a los requisitos habilitantes exigidos, esto, debido a que se trata de un requisito que no genera puntaje.

3.3 “Teniendo en cuanta que hay contratos dónde se ejecutan actividades de construcción o mejoramiento además de rehabilitación y/o reconstrucción y/o mantenimiento, y por lo tanto cada una de estas actividades tiene su correspondiente longitud intervenida en el contrato, con el fin de acreditar la experiencia especifica según la actividad a contratar ¿sólo se debe de considerar la longitud intervenida correspondiente a mejoramiento y/o construcción (según aplique)? O ¿es válido que la longitud intervenida sea la suma de todas las longitudes intervenidas independiente de la actividad ejecutada?”.

3.4 Si no se evidencia una sección o aparte con la longitud intervenida, que deba ser acreditada tal como se le dé respuesta a la pregunta anterior, ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar la experiencia especifica solicitada?

Las preguntas precedentes se responderán de forma conjunta en los términos que se señala a continuación:

De conformidad con el literal A del numeral 3.5.1, los contratos que sean aportados por un proponente deben dar cuenta de la ejecución de las actividades establecidas como requisitos de experiencia general y específica. Sin embargo, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito de habilitante, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente.

En tales términos, se considera que la evaluación del requisito de experiencia, en los casos en los que se acredita con contratos que contienen pluralidad de actividades de las cuales solo algunas cumplen con el requisito de experiencia, debe hacerse únicamente respecto de las actividades que se ajustan al requisito de experiencia exigible según la Matriz 1 y el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base.

De otra parte, esta Agencia considera que el mismo razonamiento, según el cual la evaluación de la experiencia acreditada mediante un contrato con variadas actividades debe ser fraccionada en función de las actividades que sí se ajustan a las características de la experiencia exigida, es aplicable en lo relacionado a los requisitos de experiencia en términos de dimensionamiento. En otras palabras, en la evaluación de la experiencia con tales tipos de contratos, al igual que deben descartarse los valores correspondientes a las actividades no relacionadas con el requisito de experiencia, también deben ser descontadas las magnitudes físicas, longitudes o áreas sobre las que se ejecutaron obras que no se relacionan con la experiencia exigida.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante el artículo 11 de la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, modificó el literal J) del numeral 3.5.3 de los Documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte. De esta forma, precisó que contratos aportados como experiencia que contengan actividades ejecutadas ajenas a la obra de infraestructura de transporte, la entidad estatal sólo tendrá en cuenta los valores y magnitudes ejecutadas en este tipo de infraestructura. Para estos efectos, el proponente deberá acreditar los valores y magnitudes dentro del respectivo contrato, empleando alguno de los documentos válidos establecidos en el numeral 3.5.6 del pliego de condiciones.

Además, se precisó que, de no lograrse la discriminación de los valores y magnitudes ejecutadas en el marco del respectivo contrato, la Entidad Estatal no lo tendrá en cuenta para la evaluación.

3.5 “Si la longitud intervenida que se evidencia es expresada en una unidad de medida diferente a lineal (m, km etc…) como lo es km/carril ¿Se debe tomar el valor X km/carril como la longitud intervenida? O ¿Esta información debe ser aclarada y/o subsanada toda vez que no es claro cuál fue realmente la longitud intervenida?”.

Varios de los requisitos de experiencia general y especifica 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 le 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.

Para el caso concreto un Km/carril, es considerado como la cantidad de Kilómetros que han sido intervenidos en un solo carril, toda vez que una calzada de vía, puede contener más de un carril, como se puede inferir en la definición de Carril, del Glosario de términos de los documentos Base, en el que se señala que, este corresponde a la “franja longitudinal de una calzada con ancho suficiente para la circulación segura y confortable de una sola fila de vehículos terrestres automotores.

Ahora bien, es importante señalar que, el proponente debe considerar y acreditar lo que se determina en el documento base, y en la Matriz 1 – Experiencia, respecto de la acreditación de la experiencia.

3.6 “¿Se debe evidenciar una sección o aparte que contenga la Clasificación o categorización de la vía intervenida?”.

3.7 “Si no se evidencia una sección o aparte con la Clasificación o categorización de la vía intervenida, ¿El objeto del contrato relacionado como experiencia es suficiente para acreditar este elemento que hace parte de experiencia general?”.

3.8 “Si no se evidencia una sección o aparte con la Clasificación o categorización de la vía intervenida, pero se evidencia nomenclatura vial o nombres/números de rutas, ¿Se considera que el documento contiene la información suficiente para que las entidades hagan uso de los sistemas de información para verificar la Clasificación o categorización de la vía intervenida?”.

Varios de los requisitos de experiencia general y especifica contemplados por la Matriz 1 consisten en exigir al proponente aportar contratos que den cuenta del tipo de vía en el que las obras se hayan ejecutado, concretamente, vías “primarias”, “secundarias” o “terciarias”. 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. 275 de 2022, en relación con el tipo de obra “obras en vías terciarias” frente a la actividad “*2.2 MEJORAMIENTO EN VIAS TERCIARIAS»*, establece como requisito de experiencia general la “*CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”.* 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 ese sentido, para acreditar la experiencia en relación con la clasificación de las vías, ya sea, “primaria”, “secundaria” o “terciaria”, los proponentes deberán recurrir al numeral 3.5.6 del documento base, el cual prevé los documentos validos que podrá aportar con el fin de acreditar la tipología de la vía en la que se ejecutaron los contratos.

De esta forma, el numeral 3.5.6 establece los documentos a los que se acudirá cuando el proponente no esté obligado a tener RUP o cuando la entidad requiera verificar información adicional, señalando los documentos válidos para acreditar la experiencia requerida. Los documentos relacionados son válidos para que los proponentes acrediten “las actividades ejecutadas” definidas en la “Matriz 1- Experiencia”, cuando el contenido de estos permita identificar el alcance de dichas actividades y siempre que la información cumpla con las exigencias del numeral 3.5.5.

Asimismo, se debe señalar que, en caso de que un proponente no acredite el tipo de vía en la cual ejecutó el contrato, la entidad deberá otorgarle la posibilidad de subsanar la falta de entrega o los defectos presentados frente a los requisitos habilitantes exigidos, teniendo en cuenta que en un proceso de licitación pública la experiencia no otorga puntaje. Asimismo, la entidad podría solicitarle al proponente que subsane el contenido erróneo mediante otro documento que acredite tipo de vía en el que se ejecutó el contrato aportado con su oferta, de igual forma, también es posible que el proponente cambiara ese contrato que en primer lugar se aportó para acreditar el requisito de experiencia con otro contrato, esto, debido a que no genera puntaje, resulta subsanable incluso modificando el contrato mediante el cual se acredita.

3.9 “Si la vía intervenida es de orden terciario pero pertenece a una red vial secundaria, ¿es válida esta experiencia para procesos cuya actividad a contratar sea en OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS?”.

En relación con el interrogante planteado, es importante ver como se clasifican las carreteras según su funcionalidad, numeral 1.2 del *Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del 2008*, el cual especifica los tipos de vías: *1.2.1.1. Primarias, 1.2.1.2. Secundarias, y 1.2.1.3. Terciarias.*

De esta forma, es importante anotar que si una vía de funcionalidad Terciaria, fue incorporada en la Red de vías Secundarias, no necesariamente significa que la misma tenga las características técnicas de una vía Secundaria, puede que su incorporación obedezca al cambio de funcionalidad y conectividad, en este caso, el Proponente debe acreditar que las características técnicas de la Vías Primarias, correspondan a las de una vía Secundaria, que es la que pretende acreditar. Adicionalmente, se deberán considerar los criterios establecidos por el Ministerio de Transporte en los criterios para la Categorización de las Vías de la Red Vial Nacional.

4. “Si durante el termino de traslado se allegan nuevos documentos válidos para la acreditación de la experiencia requerida para un contrato que no fue tenido en cuenta para la acreditación de la experiencia, ¿esto se considera una subsanación o una aclaración al contrato inicialmente presentado?”.

Conforme a la regla del parágrafo 1 de la Ley 1150 de 2007, la viabilidad de subsanar el requisito de experiencia dependerá del momento en el proponente adquirió la misma. Es decir, si los contratos y certificados corresponden a circunstancias que ocurrieron después de la presentación de la oferta, no se podrá subsanar la experiencia, pues se estaría mejorando y adicionando la propuesta inicialmente presentada.

Por el contrario, si los certificados y los contratos acreditan circunstancias previas a la presentación de la oferta, es posible que el proponente subsane el requisito de experiencia, pues estos documentos –en los procedimientos de licitación pública– constituyen pruebas para acreditar un requisito habilitante conforme a lo dispuesto en el 5.1 de la Ley 1150 de 2007.

Siempre que se cumpla la condición del párrafo precedente, el proponente puede aportar certificaciones y contratos completamente diferentes a los allegados inicialmente con la oferta para acreditar la experiencia durante el periodo de subsanaciones. Lo anterior no constituye una vulneración de los principios de igualdad y de selección objetiva, ya que –contrario a lo que sucede en los concursos de méritos para la selección de consultores– la experiencia no es un criterio de asignación de puntaje, por lo cual es susceptible de subsanarse.

5. “Respecto al puntaje por vinculación de personas con discapacidad en el caso de los proponentes plurales, si al integrante que presente en debida forma:”

“El Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad – suscrito por la persona natural, el representante legal o el revisor fiscal, según corresponda en el cual certifique el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del Proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.

Acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

No se le tiene en cuenta contratos en su evaluación de experiencia y por lo tanto la entidad le solicita subsanar los mismos con el fin de cumplir el requisito de experiencia, y debido a lo anterior no alcanza a aportar el 40% de la experiencia requerida para el proceso de contratación, en caso que durante el termino de traslado subsane en debida forma los contratos solicitados y por consecuencia alcance el % exigido ¿debería de otorgarse el puntaje por concepto de vinculación de personas con discapacidad al proponente plural?”.

Según las consideraciones expuestas en el numeral 2.1. de este concepto, para saber si se puede subsanar o no la ausencia de requisitos y/o documentos de la oferta, la Administración se debe preguntar, en primer lugar, si lo que hace falta es un documento o información que otorga puntaje o no y, en segundo lugar, si el cumplimiento del requisito constituye una circunstancia ocurrida con anterioridad o con posterioridad al cierre del proceso. Para arribar a la conclusión de que lo omitido puede subsanarse, la respuesta al primer interrogante debe ser negativa, es decir, que lo omitido no sea un factor que otorgue puntaje, y la respuesta al segundo interrogante debe dar cuenta de que lo omitido sea la prueba de una circunstancia o hecho que ocurrió con anterioridad al cierre del proceso.

 De esta forma, en relación con su interrogante, esto es el puntaje por vinculación de personas con discapacidad, teniendo en cuenta que se trata de un documento que otorgan puntaje, como se explicó en la parte considerativa de este concepto, no habrá lugar a su subsanación.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Carlos Mario Castrillon EndoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Lida Milena Guanumen PachecoContratista de la Subdirección de Gestión ContractualDiana Carolina Armenta CelisContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora 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-2)
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-3)
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-4)
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-5)
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-6)
6. ##  Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución 240 de 2020. “Artículo 4: Bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte: Cuando el objeto contractual Incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, deberá seguir los siguientes parámetros:

## 1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación.

## 2. Conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo.

## 3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

## 4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

## Parágrafo (Incluido por el artículo 59 de la Resolución 275 del 24 de junio de 2022). En los casos que el objeto contractual incluya actividades que son abarcadas por otros Documentos Tipo, la Entidad Estatal aplicará las reglas de combinación de experiencia previstas en el numeral 3.5.2 del documento base”.

 [↑](#footnote-ref-7)
7. El listado de actividades deberá validarse en la Matriz 1, de conformidad con la exigencia definidas para proyectos de complejidad técnica baja-media o para proyectos de complejidad técnica alta. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ley 1150 de 2007: “Artículo 6. De la verificación de la condición de los Proponentes. En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.

6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Corresponderá a los proponentes inscribirse en el registro de conformidad con los documentos aportados. Las cámaras de comercio harán la verificación documental de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.

El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo [5](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html#5) de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

[…]”. [↑](#footnote-ref-9)
9. De acuerdo con lo previsto en el documento base o pliego tipo, en el literal A del numeral 3.5.2 del respectivo pliego “la entidad debe incluir, sin modificar, la actividad o actividades válidas para acreditar la experiencia general y específica, señaladas en la Matriz 1 – Experiencia. Para definir la experiencia exigible, la entidad estatal debe tener en cuenta, como lo dispone la Matriz 1: i) el alcance del objeto a contratar, ii) el tipo de infraestructura, iii) las actividades definidas allí y iv) la cuantía del proceso de contratación.

De conformidad con lo anterior, la entidad debe diligenciar este literal, exclusivamente, con lo señalado en la Matriz 1- Experiencia, sin realizar modificación alguna a los requisitos de experiencia general, específica y los % de dimensionamiento, lo cual implicaría la alteración del documento tipo”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020. Documento Base: “3.5.5. ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

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

A. Contratante

B. Objeto del contrato

C. Principales actividades ejecutadas

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

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

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

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

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

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

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

I. El porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales”. [↑](#footnote-ref-11)
11. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-531 del 21 de agosto de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000006510. Radicado de salida No. 2202013000007770. [↑](#footnote-ref-12)
12. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. No. de Radicado: 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ley 80 de 1993. Art. 30.7: “De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables”. [↑](#footnote-ref-14)
14. Ley 80 de 1993. Art. 30.8: “Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas”. [↑](#footnote-ref-15)
15. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Expediente: 25.804. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-16)
16. Ley 1150 de 2007, artículo 5, parágrafo 4°: “En aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, los documentos referentes a la futura contratación o a proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización”. [↑](#footnote-ref-17)
17. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. No. de Radicado: 11001-03-06-000-2010-00034-00(1992). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-18)
18. Se aclara que en los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, el término del traslado del informe de evaluación no es de cinco (5) días hábiles sino de tres (3) días hábiles. Por su parte, en la invitación de los documentos tipo de mínima cuantía de infraestructura de transporte, el numeral 1.6. establece que la subsanación se puede realizar en el plazo que haya establecido la Entidad Estatal, siempre que no sea menor a un (1) día hábil. [↑](#footnote-ref-19)
19. Ley 80 de 1993, artículo 4 parágrafo 3º: “En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra pública, las entidades estatales deberán publicar el informe de evaluación relacionado con los documentos de los requisitos habilitantes y los requisitos que sean objeto de puntuación diferente a la oferta económica incluida en el primer sobre, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones.

 En estos procesos el informe permanecerá publicado en el Seco durante cinco (5) días hábiles, término hasta el cual los proponentes podrán hacer las observaciones que consideren y entregar los documentos y la información solicitada por la entidad estatal. Al finalizar este plazo, la entidad estatal se pronunciará sobre las observaciones y publicará el informe final de evaluación de los requisitos habilitantes y los requisitos objeto de puntuación distintos a la oferta económica”. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ley 1618 de 2013: “Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”. [↑](#footnote-ref-21)
21. Conforme al parágrafo 2 del artículo 13 de la Ley 43 de 1990, “Será obligatorio tener revisor fiscal en todas las sociedades comerciales, de cualquier naturaleza, cuyos activos brutos al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior sean o excedan el equivalente de cinco mil salarios mínimos y/o cuyos ingresos brutos durante el año inmediatamente anterior sean o excedan al equivalente a tres mil salarios mínimos”.

La revisoría fiscal también es obligatoria en los casos previstos en el artículo 203 del Código de Comercio –sociedades por acciones; sucursales de compañías extrajeras; sociedades que voluntariamente lo dispongan, siempre que la decisión sea tomada por socios que representen como mínimo el 20 % del capital y no hagan parte de la administración de la entidad–, así como los demás dispuestos en la ley. [↑](#footnote-ref-22)