**COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** **– Competencia Consultiva** **– Contratación Estatal – Normas Generales**

Debe tenerse 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 concretos de todos los partícipes de la contratación estatal ni para asesorar procesos de contratación.

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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias, según corresponda.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documentos Tipo, que 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 el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Bienes y servicios – Adicionales – Obra pública – Infraestructura de transporte – Experiencia**

[…] según el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015, referente a procesos de licitación pública –también aplicable a la selección abreviada de menor cuantía por remisión del 2.2.1.2.6.2.3– prevé la posibilidad de exigir requisitos de experiencia adicionales a los establecidos en la Matriz 1, cuando el objeto a desarrollar exige la contratación de bienes, obras o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. En este caso, la entidad estatal puede complementar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública. No obstante, se deberán seguir los siguientes parámetros: i) 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 forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) 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, iv) 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.

Bogotá D.C., [Día] [Mes.NombreCapitalizado] [Año]



Señora

**María Angelica Araque Neira**

Ciudad

 **Concepto C ‒375 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general y específica / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Bienes y servicios adicionales – Obra pública – Infraestructura de transporte – Experiencia  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20230921015332 |

Estimada señora María Angelica:

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 21 de septiembre de 2023.

1. **Problema planteado**

Usted formula la siguiente consulta:

“En un proceso tipo del sector INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, cuyo objeto corresponde al MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO FLEXIBLE, puede una entidad haciendo uso de los contemplado en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015 referido a Bienes o servicios adicionales a la obra pública, solicitar experiencia adicional en que por lo menos (1) de los contratos aportados como experiencia debe acreditar haber ejecutado la actividad de CARACTERIZACION VIAL?” (SIC)

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias previstas 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 este 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 los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia intervenga como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto, en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, resulta indispensable 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 estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y/o disciplinarias, según corresponda.

Bajo este entendido, la Subdirección -dentro del límite de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de cualquier caso particular que pueda llegar a proponer el peticionario- resolverá la presente consulta de acuerdo con el alcance general de las normas en materia de contratación estatal. Con tal propósito, analizará los siguientes temas: *(i)* fundamento normativo de los documentos tipo y concepto de experiencia adicional para bienes o servicios adicionales y *(ii)* Pavimentos Asfálticos y/o Pavimentos de Concreto Hidráulico Reforzado- Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- se ha referido previamente sobre el primero de los referidos temas en los conceptos C-716 del 30 de noviembre de 2020, C-775 de 2020 del 11 de diciembre de 2020, C-798 del 25 de enero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021, C-204 del 6 de mayo de 2021, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-225 del 1 de junio de 2021, C-264 del 2 de junio del 2021, C-268 del 3 de junio de 2021, C-287 del 18 de junio de 2021, C-312 del 29 de junio de 2021, C-344 del 13 de julio de 2021, C-399 del 28 de septiembre de 2021, C-471 del 30 de agosto de 2021, C-493 del 13 de septiembre de 2021, C-569 del 12 de octubre de 2021, C-599 del 26 de octubre de 2021, C-643 del 17 de noviembre de 2021, C-706 del 17 de enero de 2022, C-753 del 6 de febrero de 2022, C-011 del 18 de febrero de 2022, C-033 del 4 de marzo de 2022, C-060 del 10 de marzo de 2022, C-086 del 15 de marzo de 2022, C-130 del 22 de marzo de 2022, C-110 del 23 de marzo de 2022, C-137 del 29 de marzo de 2022, C-247 del 2 de mayo de 2022, C-311 del 16 de mayo de 2022, C-371 del 8 de junio de 2022, C-053 del 28 de marzo de 2023 y C-252 del 7 de julio de 2023. De igual forma, se ha pronunciado sobre el segundo de los temas planteados, entre otros, en los conceptos C-025 del 16 de marzo de 2020, C-710 del 9 de diciembre de 2020, C-474 del 6 de septiembre de 2021, C-121 del 30 de marzo de 2022, C-142 del 28 de marzo de 2022, C-193 del 18 de abril de 2022, C-200 del 21 de abril de 2022, C-226 del 26 de abril de 2022, C-234 del 26 de abril de 2022, C-235 del 26 de abril de 2022, C-239, C-242 del 2 de mayo de 2022, C-287 del 11 de mayo de 2022, C-319 del 19 de mayo de 2022, C-569 del 13 de septiembre de 2022, C-574 del 14 de septiembre de 2022, C-124 del 12 de mayo de 2023, C-141 de 30 de mayo de 2023, C-167 del 5 de junio de 2023 y Concepto C-316 del 01 de agosto de 2023. Las tesis y argumentos en ellos expuestos se reiteran, precisan y complementan a continuación.

**2.1.****Fundamento normativo de los documentos tipo y concepto de experiencia adicional para bienes o servicios adicionales**

Tal y como lo ha reconocido esta entidad a través de múltiples conceptos, los *documentos tipo obligatorios* fueron adoptados en el ordenamiento jurídico colombiano por vía del parágrafo 3º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[2]](#footnote-2). En esta preceptiva, básicamente, se facultó al Gobierno Nacional para su expedición tratándose de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.

Así mismo, a través del artículo 4º de la Ley 1882 de 2018 se adicionó el parágrafo 7º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Con la entrada en vigencia de esta disposición legal, se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- de aplicar los documentos tipo adoptados por el Gobierno Nacional, razón por la cual se convierte en el antecedente normativo más relevante en la materia[[3]](#footnote-3).

Precisamente, sobre su conformidad con la Carta Política, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-119 de 2020[[4]](#footnote-4), declaró su exequibilidad al indicar que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en tanto la estandarización se predica de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia como elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia respecto de la cual existe reserva de ley y en donde el legislador goza de amplio margen de configuración normativa, sin que ello interfiera en la facultad de tales entes para gestionar sus propios intereses.

Dada la relevancia económica y el impacto que a nivel territorial tienen los proyectos de obra en el sector transporte, el Gobierno Nacional, en vigencia del artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, inició la implementación gradual de los documentos tipo en el Decreto 342 de 2019, vinculado con los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Posteriormente, en el Decreto 2096 de 2019 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, en el Decreto 594 de 2020, se regularon los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran bajo la modalidad de mínima cuantía. Todos estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- mediante las Resoluciones Nos. 1798 de 2019 -derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020-, 044 de 2020 y 094 de 2020.

Con posterioridad, interesa resaltar la expedición de la Ley 2022 de 2020 *“Por la cual se modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*. Lo anterior, porque en el artículo 1º de dicha norma, modificatoria del artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, se estableció a cargo de esta Agencia la adopción de los documentos tipo obligatorios en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-[[5]](#footnote-5). Finalmente, mediante la Resolución 161 de 2021 *“por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-”*, se introdujeron modificaciones a los documentos tipo en general para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria fuese publicada a partir del 28 de junio de 2021.

Adicionalmente, con fundamento en la anotada 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”. Por último, conviene mencionar que 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”.

Del mismo modo, 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.

Adicionalmente, 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”. Finalmente, se expidió la Resolución No. 358 del 30 de junio de 2023 “Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”.

No debe olvidarse que, respecto de todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, en las que se han adoptado documentos tipo, se consagra la *regla de inalterabilidad*. Este mandato de prohibición 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. Esto quiere decir que las condiciones establecidas en dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, por lo que no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. En consecuencia, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan[[6]](#footnote-6).

Ahora bien, en este punto interesa destacar que los documentos tipo establecen las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación de carácter obligatorio para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de contratación mediante la modalidad que establecen los documentos tipo para cada sector. Estos consisten en un grupo de documentos, conformados por un documento base, anexos, matrices, formatos y formularios, que sirven tanto a las entidades para elaborar los documentos del proceso, como a los proponentes para conformar y presentar sus ofertas.

Precisamente, uno de los elementos comunes a los diferentes documentos tipo es la “Matriz 1 – Experiencia”. Esta consta de unas celdas en las que se describe la experiencia requerida en relación con el objeto por contratar, definiendo además qué tipo de actividades relacionadas con cada sector deben acogerse a los pliegos tipo. De otra parte, se encuentra el “Anexo 3 – Glosario”, el cual contiene las definiciones de los términos usados en los documentos del proceso. A partir de la utilización de estos documentos, la entidad estatal puede definir si el objeto a contratarse debe emplear los documentos tipo adoptados por esta Agencia.

Por tal motivo, la referida Matriz 1 cumple una doble función. Por un lado, sirve para estandarizar las condiciones de experiencia, conforme al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Por otro, dicha matriz permite determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo respecto de objetos contractuales asociados, ya que son las actividades descritas en aquella las que, obligatoriamente, deben contratarse aplicando documentos tipo. De esta suerte, para saber a qué actividades se deben aplicar los documentos tipo expedidos por esta Agencia, la entidad debe verificar los que se hayan expedido para la modalidad de selección en la que debe celebrarse el proceso, subsumiendo el objeto a contratar en los tipos de proyectos de infraestructura a contratarse. Esto significa que, si el objeto contractual por ejecutar se encuadra materialmente dentro de alguno de los tipos de actividades concretas señaladas en cada una de las matrices de experiencia, se tendrán que aplicar los documentos tipo, mientras que en el caso contrario no será forzosa su aplicación.

En este sentido, la experiencia general y específica que puede exigir la entidad estatal y que deben acreditar los proponentes están detalladas de manera expresa en la Matriz 1 adoptada para cada documento tipo. De este modo, por ejemplo, para el caso de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, el numeral 3.5.1. del documento base establece que “La entidad debe indicar en esta sección las condiciones de experiencia que serán requeridas en el proceso de selección de acuerdo con las condiciones establecidas en la Matriz 1 – Experiencia (…)” y el numeral 3.5.2. regula las características de los contratos que se deben presentar para acreditar la experiencia[[7]](#footnote-7).

Siguiendo el procedimiento referido, cada entidad estatal deberá determinar la experiencia general y específica que debe acreditarse en cada procedimiento de selección, en función del objeto contractual. En desarrollo de este análisis, tomando en consideración las definiciones del Glosario, la entidad estatal deberá determinar si el objeto contractual se enmarca en alguno de los tipos de actividades, identificadas con un número y su descripción en la Matriz 1. De esta manera, deberá aplicar estrictamente lo contenido en dicha matriz y, por tanto, no podrá incluir, modificar, suprimir o alterar las condiciones de experiencia allí establecidas, salvo cuando de forma expresa esta lo determine.

De otro lado, en la aplicación de los documentos tipo, la posibilidad de exigir experiencia adicional a la estandarizada en la Matriz 1 se refiere a bienes y servicios adicionales a la obra pública, la interventoría o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Esta posibilidad surge cuando en el marco de la contratación de una de las actividades enlistadas en la Matriz 1, también se requieren contratar bienes y servicios adicionales cuya contratación, en principio, se encuentra excluida de la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte y respecto a los cuales la entidad requiere que los proponentes acrediten cierta idoneidad. Frente a estos supuestos, debe aplicarse lo establecido en el artículo 4 de las Resoluciones 240, 256 de 2020 y 193 de 2021. Esta norma prevé que en estos eventos la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios adicionales a la obra pública, la interventoría o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, según corresponda.

Lo anterior se traduce en que para la aplicación de los documentos tipo de licitación pública, por ejemplo, deben seguirse los siguientes parámetros: *(i)* demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de las obras, bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes; *(ii)* conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo; *(iii)* 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; *(iv)* 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[[8]](#footnote-8).

En otras palabras, la entidad que opte por solicitar experiencia adicional en desarrollo de esta norma debe evidenciar en los documentos del proceso que agotó estos parámetros. Para ello, debe justificar en los estudios y documentos previos, como parte del deber de análisis y planeación, que ha verificado que la experiencia adicional relacionada con los bienes o servicios no afecta significativamente la pluralidad de oferentes. Es decir, la entidad debe revisar que al solicitar esta experiencia existen suficientes potenciales proponentes que puedan acreditar estas condiciones. En segundo lugar, la solicitud de esta experiencia no permite que la entidad modifique los requisitos habilitantes y de ponderación de la propuesta, razón por la cual se deben mantener los establecidos en los documentos tipo.

En tercer lugar, la experiencia adicional solicitada debe relacionarse con los bienes y servicios sobre los cuales la entidad requiere que se demuestre idoneidad por parte de los proponentes. Esta experiencia no puede estar limitada o referida a que se haya adquirido en un territorio o con alguna entidad determinada, ni establecer limitantes temporales o la acreditación de volúmenes o cantidades. Este parámetro va encaminado a determinar si la experiencia solicitada es acorde, adecuada y proporcional a la necesidad identificada por la entidad, por lo cual no puede desbordar los límites racionales ni solicitar experiencias de imposible cumplimiento. Por último, la experiencia requerida debe clasificarse hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios. Por lo tanto, la entidad no puede requerir que se acredite el “producto” de este clasificador.

Tratándose de los documentos tipo de licitación, la posibilidad de solicitar experiencia adicional ocurre cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Esto implica que: *(i)* la actividad que se requiere, si bien es una labor de obra, no está relacionada con la infraestructura de transporte, por ejemplo, la construcción de un parque cerca de la vía; y *(ii)* el bien o servicio adicional es distinto a la actividad principal, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, *v. gr*., cuando se requiere que el contratista ejecute actividades de consultoría como la realización, revisión o actualización de los estudios y diseños de la obra. En supuestos como los indicados es posible que la entidad exija experiencia adicional para acreditar la idoneidad del contratista en la ejecución de estos bienes o servicios adicionales a la obra de infraestructura de transporte.

Además de lo anterior, interesa resaltar que la parte introductoria de los documentos tipo señala que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben ser diligenciados por la entidad. Es así como en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo. Esto último, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones que precise el pliego. Por tanto, para solicitar experiencia frente a bienes o servicios adicionales que no se encuentren contemplados en la “Matriz 1 – Experiencia”, el *documento base* de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, se establece en el literal h), del numeral 3.5.2.[[9]](#footnote-9) lo siguiente:

“H. [Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte y de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, la entidad estatal deberá seguir los parámetros establecidos en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

Conforme a esta disposición, la entidad no puede requerir experiencia adicional que incluya volúmenes o cantidades de obra específica expresadas en SMMLV]

La entidad tampoco puede exigir experiencia general o específica adicional a la señalada en la Matriz 1 – Experiencia relacionada con Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo de Tránsito o el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental, porque no son bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte]”.

De esta manera, la regla general frente a la aplicación del documento base es su *inalterabilidad*. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo, salvo lo previsto en el artículo 4 de las Resoluciones 240, 256 de 2020 y 193 de 2021. Por tanto, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública, a la interventoría de la obra pública o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, de allí solo se deriva que podrá incluirse la experiencia adicional que se considere conveniente, atendiendo a las reglas cada uno de los actos administrativos citados.

**2.2 Pavimentos Asfálticos y/o Pavimentos de Concreto Hidráulico Reforzado- Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3**

La Matriz *1 - “Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3”,* establece en el capítulo *“1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS”*, la actividad de “*1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS*” y allí se determinan los requisitos relacionados con las obras para el mejoramiento de vías tanto en pavimento hidráulico como asfáltico y para tal efecto establece la siguiente experiencia:

Experiencia General:

*“CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”*

Experiencia Específica:

Para un rango de Entre 1.001 y 13.000 SMMLV:

*“Por 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.”*

Para un rango de *Entre 13.001 y 27.000 SMMLV:*

*“Por 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 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.”*

*Para un rango Mayor o igual a 27.001 SMMLV:*

*“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”*

Y adicionalmente para los tres rangos se establece:

*“Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud Intervenida correspondiente a por lo menos el 70% de la longitud de carretera a intervenir mediante el presente proceso de contratación.”*

En igual sentido, conviene aclarar que los “*pavimentos flexibles”* corresponden a un tipo de revestimiento que se caracteriza por su capacidad para soportar cargas y deformaciones sin sufrir daños significativos. El “Anexo 3 – Glosario Técnico” del documento base, describe estos pavimentos como:

* 1. ***Pavimentos Asfálticos y/o Pavimentos de Concreto Hidráulico Reforzado:*** *Estructura constituida por un conjunto de capas superpuestas, adecuadamente compactados, que se construyen sobre la subrasante con el objeto de soportar las cargas del tránsito durante un período de varios años, brindando una superficie de rodamiento uniforme, cómoda y segura. Dichas capas superficiales se encuentran en contacto directo con el tráfico de vehículos o aeronaves y pueden estar constituidas en concreto asfáltico o en concreto hidráulico reforzado.*

Adicionalmente la “*GUÍA DISEÑO DE PAVIMENTOS PARA BAJOS VOLÚMENES DE TRÁNSITO Y VÍAS LOCALES PARA BOGOTÁ D.C”* del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU presenta la siguiente definición:

***2.4.1Estructuras flexibles:*** El pavimento flexible tiene como principal característica la mayor tolerancia a la deformación. Está compuesto por capas de cuerpo (base y subbase, estabilizadas o no) dispuestas sobre la subrasante. La capa superficial está constituida por materiales visco- elásticos (concretos asfálticos) cuyo objetivo es evitar la filtración de agua en la estructura. Las ventajas son su facilidad de adaptación a los cambios climáticos y su capacidad de deformabilidad asociada.

De acuerdo con lo establecido en la guía como estructura flexible, la capa superficial de estas estructuras se compone de “concretos asfálticos” y la Matriz 1 - “Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3 incluye la actividad para “*CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO”.*

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, debe advertirse que es la entidad contratante, al momento de adelantar sus actividades de planeación de cada proceso contractual, es la que debe determinar si, de acuerdo con las particularidades del contrato a ejecutar, este encaja o no dentro de alguna de las actividades de la matriz 1 de cada documento tipo y, si, en consecuencia, deben aplicarse o no determinados documentos tipo, conforme a los parámetros indicados en este concepto. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda apartarse de su aplicación cuando materialmente el objeto a contratar corresponde con alguna actividad que no esté contemplada en dicha matriz.

**3. Respuesta**

En un proceso tipo del sector INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, cuyo objeto corresponde al MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO FLEXIBLE, puede una entidad haciendo uso de los contemplado en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015 referido a Bienes o servicios adicionales a la obra pública, solicitar experiencia adicional en que por lo menos (1) de los contratos aportados como experiencia debe acreditar haber ejecutado la actividad de CARACTERIZACION VIAL?

Como se estableció en las consideraciones, los “*pavimentos flexibles”* corresponden a un tipo de revestimiento que se caracteriza por su capacidad para soportar cargas y deformaciones sin sufrir daños significativos, y se encuentran relacionados en el “Anexo 3 – Glosario Técnico” como Pavimentos Asfálticos y/o Pavimentos de Concreto Hidráulico Reforzado, así como en la matriz de experiencia cuando establece la actividad para “*CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO”;* por lo cual para el caso que nos ocupa, en principio, la entidad estatal debe adoptar los documentos tipo para el proceso de selección que este adelantando.

Es importante resaltar que la Matriz *1 - “Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3”,* establece en el capítulo *“1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS”*, la actividad “*1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS*” y allí determina los requisitos relacionados con las obras para el mejoramiento de vías tanto en pavimento hidráulico como flexible (asfáltico) y para tal efecto establece la siguiente experiencia:

Experiencia General:

*“CONSTRUCCIÓN O RECONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS”*

Experiencia Específica:

Para un rango de Entre 1.001 y 13.000 SMMLV:

*“Por 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.”*

Para un rango de *Entre 13.001 y 27.000 SMMLV:*

*“Por 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 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.”*

*Para un rango Mayor o igual a 27.001 SMMLV:*

*“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”*

Y adicionalmente para los tres rangos se establece:

*“Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud Intervenida correspondiente a por lo menos el 70% de la longitud de carretera a intervenir mediante el presente proceso de contratación. “*

De otro lado, en la aplicación de los documentos tipo, la posibilidad de exigir *experiencia adicional* a la estandarizada en la Matriz 1 se refiere a bienes y servicios adicionales a la obra pública, la interventoría o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Esta posibilidad surge cuando en el marco de la contratación de una de las actividades enlistadas en la Matriz 1, también se requieren contratar bienes y servicios adicionales cuya contratación, *prima facie*, se encuentra excluida de la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte y respecto a los cuales la entidad requiere que los proponentes acrediten cierta idoneidad. Ante estos supuestos, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 4 de las Resoluciones 240, 256 de 2020 y 193 de 2021. Esta norma prevé que en estos eventos la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios adicionales a la obra pública, la interventoría o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, según corresponda.

De esta manera, la regla general frente a la aplicación del documento base es su *inalterabilidad*. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo, salvo lo previsto en el artículo 4 de las Resoluciones 240, 256 de 2020 y 193 de 2021. Por tanto, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública, a la interventoría de la obra pública o a la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, de allí solo se deriva que podrá incluirse la experiencia adicional que se considere conveniente, atendiendo a las reglas cada uno de los actos administrativos citados.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, debe advertirse que es la entidad contratante, al momento de adelantar sus actividades de planeación de cada proceso contractual, la que debe determinar si de acuerdo con las particularidades del contrato a ejecutar, este encaja o no dentro de alguna de las actividades de la matriz 1 de cada documento tipo, y si en consecuencia deben aplicarse o no determinados documentos tipo, conforme a los parámetros indicados en este concepto. Ello, sin perjuicio de que pueda apartarse de su aplicación cuando materialmente el objeto a contratar no corresponde con alguna actividad que contemplada en dicha matriz. Asimismo, si el bien o servicio adicional está asociado a un proyecto del sector transporte, la entidad contratante aplicará los parámetros y reglas estandarizadas en el documento tipo, teniendo en cuenta además las reglas de experiencia adicional previstas en el artículo 4 de las Resoluciones 240, 256 de 2020 y 193 de 2021.

En este contexto, corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y jurídicos, determinar si es procedente o no la celebración de un determinado contrato en específico. Al tratarse de un análisis que se debe realizar en cada caso concreto, la Agencia, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

Esta respuesta tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones 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: | Mariana Triana OrtizContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Ximena Ríos López Gestora código T1 grado 11 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 pública del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas, normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3º *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de la entidad. Concretamente, el numeral 5º del citado 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”*. A su turno, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* indica que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: *“[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”*. [↑](#footnote-ref-1)
2. *“Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”*. [↑](#footnote-ref-2)
3. El artículo 4º establece lo siguiente: *“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 (…)”*. [↑](#footnote-ref-3)
4. M.P. Alejandro Linares Cantillo. [↑](#footnote-ref-4)
5. *”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 (…)”*. Con fundamento en la norma en cita, se profirió la Resolución 240 de 2020 *“[p]or 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 forma, se expidió la Resolución 241 de 2020 *“[p]or 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, debe darse cuenta de la entrada en vigor de la Resolución 256 de 202 *“[p]or 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 “[p]or 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, *“[p]or la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano*”; y la Resolución 269 se 2020, *“[p]or la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos”*. [↑](#footnote-ref-5)
6. El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad se encuentra contenido en el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020, en virtud del cual *“(…) serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*, pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. De hecho, por vía reglamentaria también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1º de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020 que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. En relación con los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte y el de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, estos numerales corresponden al 10.1 ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE y 10.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE del Documento Base. [↑](#footnote-ref-7)
8. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020: “Articulo 4- Bienes o servicios adicionales a la de obra pública. 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”. [↑](#footnote-ref-8)
9. En relación con los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, estos numerales corresponde al literal H) del numeral 10.1 ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE del Documento Base. Respecto de los y documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, corresponde al literal J) del numeral ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE del Documento Base. [↑](#footnote-ref-9)