**CCE-DES-FM-17**

**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 – Experiencia general – Experiencia específica**

La «experiencia general» y la «experiencia específica» que requiera la entidad para acreditar la experiencia en el proceso de contratación 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 podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz 1 – Experiencia.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Acreditación – Reglas**

El numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el proceso de contratación. Este numeral dispone que los Proponentes deben acreditar su experiencia mediante: i) la información consignada en el RUP para quienes estén obligados a tenerlo y ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los Proponentes. El numeral 3.5.1 señala las características que deben cumplir los contratos o certificaciones aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.2 enuncia los aspectos para analizar la experiencia acreditada; el numeral 3.5.3 señala los códigos del «clasificador de bienes, obras y servicios de las naciones unidas» en los cuales se deben encontrar clasificados los contratos aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.5 define los documentos válidos para acreditar experiencia; el numeral 3.5.6 señala las reglas para acreditar la experiencia mediante subcontratos; y el numeral 3.5.7 establece el valor mínimo que se debe acreditar con relación al presupuesto oficial de acuerdo con el número de contratos aportados.

Bogotá D.C., **30/06/2020 Hora 12:14:37s**

**N° Radicado: 2202013000005531**

Señor

**Johnathan Cotacio Pichica**

Florencia, Caquetá

**Concepto C – 411 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general y específica / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Reglas para acreditar la experiencia |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202012000004650 |

Estimado señor Cotacio

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública―Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 5 de junio de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas en relación con la aplicación de los documentos tipo, específicamente referidas a la acreditación de la experiencia: i) «Si una entidad estatal (alcaldía) va a ejecutar un proyecto de mejoramiento de vías terciarias, el cual consiste en la construcción de más de 600 obra de drenaje (alcantarillas), las cuales se construirán a lo largo de 100 kilómetros, y el valor de este, está en entre 13.001 y 27.000 SMMLV, ¿qué tipo de actividad a contra debería escoger de la matriz 1 – Experiencia?»; ii) «Si dentro de la actividad a contratar de la matriz 1 – Experiencia, en atención a la cuantía del proceso se encuentra la solicitud de experiencia específica, consistente en solicitar algún porcentaje (%) de la longitud de vía a construir, ¿Qué porcentaje de longitud de vía intervenida se debe solicitar?, Lo anterior, dado que, las alcantarillas se construirán cada 100 o 200 o 300 metros, a lo largo de los 100 kilómetros»; y iii)¿Se podría dar como valida la experiencia a los proponentes que acrediten experiencia en mejoramiento de vías terciarias, que dentro de sus actividades esta la construcción de obra de drenaje (alcantarillas), en una vía con más del 50% de la longitud de la vía a intervenir? [….]».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer y acreditar la experiencia exigible en procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte que aplican Documentos Tipo, en los conceptos 4201912000004262 del 25 de junio de 2019, 4201912000004426 del 3 de julio de 2019, 4201912000005320 del 6 de agosto de 2019, 4201912000005416 del 10 de agosto de 2019, 4201912000005609 del 16 de agosto de 2019, 4201912000005809 del 27 de agosto de 2019, 4201912000005394 del 9 de agosto de 2019, 4201912000005548 del 15 de agosto de 2019, 2201913000006581 del 5 de septiembre de 2019, 4201912000006151 del 9 de septiembre de 2019, 4201912000007034 del 11 de octubre de 2019, 4201912000007124 del 17 de octubre de 2019, C -056 del 8 de enero de 2020, C-069 del 24 de enero de 2020, C- 097 del 5 de febrero de 2020, C-198 del 17 de abril de 2020, entre otras, por lo que se tomarán algunas consideraciones de estos conceptos.

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establece que al Gobierno Nacional le corresponde adoptar los «documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas» y que estos «*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».

Adicionalmente señala, frente a su contenido, que «[d]entro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con *alcance obligatorio* para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia […] teniendo en cuenta la naturaleza y la cuantía de los contratos».

Conforme a lo anterior, el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, mediante la expedición del Decreto 342 de 2018, el cual adiciona al Decreto 1082 de 2015. Posteriormente, con la expedición del Decreto 2096 de 2019, el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte.

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.

Con el fin de establecer cuáles son los Documentos Tipo sujetos a esta disposición, el artículo 2.2.1.2.6.1.2. del Decreto 1082 de 2015 establece un listado que determina el alcance de los documentos e incluye expresamente la «Matriz 1 – Experiencia» ─en adelante Matriz 1─. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.6.1.3. *ibidem* dispone que en el desarrollo e implementación de los documentos la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación [DNP] y el Ministerio de Transporte, debe «[s]eñalar las actividades sobre las cuales recaerá la verificación de la experiencia de los proponentes, así como los documentos y criterios de acreditación y verificación de experiencia, teniendo en cuenta la cuantía y el tipo de intervención».

En cumplimiento de este mandato, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 1798 del 1 de abril de 2019, mediante la cual implementó y desarrolló los Documentos Tipo aplicables a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, los cuales posteriormente actualizó a través de la Resolución No. 045 del 14 de febrero de 2020. A partir de tales actos administrativos se determinaron los documentos y criterios que debe cumplir el proponente para la acreditación de la experiencia, específicamente en la sección 3.5 del «Documento Base» y en la Matriz 1. De igual manera, con el fin de verificar si el objeto a contratar se encuentra enmarcado en las actividades de experiencia, el «Anexo 3 – Glosario» establece los conceptos propios de la ingeniería civil que deben ser considerados para una adecuada aplicación de los criterios establecidos.

De acuerdo con las condiciones fijadas en los «Documentos Base», la acreditación del requisito habilitante es abordada 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 seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. Finalmente, 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 con base en 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 a los proponentes para acreditar el requisito habilitante, de experiencia 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.

Frente al 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 para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estos 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 el Decreto 342 de 2019 para procesos de licitación pública, así como por el Decreto 2096 de 2019 para procedimientos de selección abreviada.

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 pueda identificar 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 «Obras en vías primarias o secundarias» la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las siguientes actividades: «1.1 Proyectos de construcción de vías», «1.2 Proyectos de mejoramiento de vías» y/o «1.3 Proyectos de rehabilitación o mantenimiento de carretera».

El documento también 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 licitación de obra pública de infraestructura de transporte, y son resultado de las exigencias señaladas en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y en el artículo 2.2.1.2.6.1.3. del Decreto 1082 de 2015, conforme a los cuales las condiciones habilitantes fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la naturaleza y cuantía del tipo de intervención.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia, establecido en los documentos desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, y por lo tanto, de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se encuentran sometidos a la reglamentación establecida en el Decreto 1082 de 2015 y no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de contratación de licitación o selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la Matriz 1, de acuerdo con los siguientes pasos:

a) Identificar en la Matriz 1 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.

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

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

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

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

De conformidad con el anterior literal, además del tipo de obra de infraestructura de transporte, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, la determinación de la experiencia específica que resulta exigible para la contratación de cierto tipo de obras, exige la acotación del respectivo dimensionamiento, el cual es una de las medidas tomadas para la estandarización de requisitos de experiencia en el marco de la implementación de los Documentos Tipo. Tal dimensionamiento implica que la experiencia a exigirse para la participación de un proceso de contratación estará determinada por la longitud que este pretende intervenir, de tal manera que a quienes estén interesados en participar se le exigirá acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros (KM) en la Matriz 1.

La aplicación de los anteriores pasos en el supuesto de hecho de la consulta que aquí se resuelve indica que:

i) El tipo de obra es «2. OBRAS EN VIAS TERCIARIAS»;

ii) Comoquiera que manifiesta que se trata de actividades de mejoramiento la actividad será la de: «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS»;

iii) Según lo manifestado el objeto contractual oscila entre los 13.001 y 27.000 SMMLV;

iv) Conforme a lo anterior, el requisito de experiencia general exigible será «CONSTRUCCIÓN 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

v) El requisito de experiencia específica exigible es que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud intervenida que corresponda al 50% de la longitud de vía a construir».

En ese orden, ya que manifiesta que las obras de mejoramiento sobre vías terciarias y construcción de drenajes se llevarán a cabo a lo largo cien kilómetros (100 KM), el cumplimiento del requisito de experiencia específica supone que la ejecución de por lo menos uno de los contratos aportados para acreditar la experiencia general haya implicado la intervención de vías de una longitud de al menos cincuenta kilómetros (50 KM). En esta medida, para el cumplimiento de este requisito serán válidos contratos que acrediten la construcción o mejoramiento en pavimento asfaltico, concreto hidráulico o placa huella de vías primarias, secundarías, terciarias, urbanas o pistas de aeropuertos con longitud igual o superior a cincuenta kilómetros (50 km).

Ahora bien, el numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el proceso de contratación. Este numeral dispone que los Proponentes deben acreditar su experiencia mediante: i) la información consignada en el RUP para quienes 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 3.5.5 cuando se requiera la verificación de información del Proponente adicional a la contenida en el RUP. El numeral 3.5.1 señala las características que deben cumplir los contratos o certificaciones aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.2 enuncia los aspectos para analizar la experiencia acreditada; el numeral 3.5.3 señala los códigos del «clasificador de bienes, obras y servicios de las naciones unidas» en los cuales se deben encontrar clasificados los contratos aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.5 define varios documentos válidos para acreditar experiencia cuando se requiera la verificación de información del Proponente adicional a la contenida en el RUP; el numeral 3.5.6 señala las reglas para acreditar la experiencia mediante subcontratos; y el numeral 3.5.7 establece el valor mínimo que se debe acreditar con relación al presupuesto oficial de acuerdo con el número de contratos aportados.

El «Documento Base» y la Matriz 1 implementados por la Resolución 1798 de 2019, y actualizados por la Resolución No. 045 de 2020, permiten evaluar la experiencia a partir del objeto y las actividades ejecutadas, por ejemplo, el literal A del numeral 3.5.1 señala:

* + 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA

Los contratos por acreditar deberán cumplir las siguientes características:

1. Que las actividades ejecutadas correspondan a [Actividad o actividades señaladas en la “Matriz 1 - Experiencia] y guarden relación directa con el objeto del contrato.

Esta regla fue precisada en la Versión 2 del «Documento Base» implementado por la Resolución No. 045 de 2020 para procesos de licitación pública, al igual que en el de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía implementado por la Resolución No. 044 de 2020:

* + 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA

1. Que hayan contenido la ejecución de: [En este espacio 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 deberá diligenciar este literal, exclusivamente, con lo señalado en la Matriz 1- Experiencia.

Dependiendo del Presupuesto Oficial en SMMLV la Entidad deberá exigir la experiencia específica señalada en la Matriz 1 – Experiencia en la(s) actividad(es) requeridas para la ejecución del objeto del Contrato. La Entidad únicamente podrá solicitar experiencia especifica cuando la Matriz 1 – Experiencia lo establezca

En los Procesos estructurados por lotes, la Entidad establecerá en este espacio la experiencia independiente para cada uno de ellos, de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia]

La experiencia que deberá acreditar el Proponente será la establecida por la Entidad de forma independiente para cada uno de los lotes o grupos de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia en el literal A de la sección 3.5.1.

Dependiendo del Presupuesto Oficial en SMMLV deberán acreditar la experiencia específica señalada en la Matriz 1 – Experiencia en la(s) actividad(es) requerida(s) para la ejecución del objeto del Contrato. [La Entidad únicamente podrá solicitar experiencia específica cuando la Matriz 1 – Experiencia lo establezca]

Estas reglas exigen que los contratos aportados para acreditar la experiencia incluyan «las actividades ejecutadas» definidas en la Matriz 1, lo cual no impide que se acredite a partir de otras actividades ejecutadas, claro está, cuando su descripción permita identificar el alcance de dichas actividades en relación con las contempladas en la Matriz 1.

1. **Respuesta**

i) «Si una entidad estatal (alcaldía) va a ejecutar un proyecto de mejoramiento de vías terciarias, el cual consiste en la construcción de más de 600 obra de drenaje (alcantarillas), las cuales se construirán a lo largo de 100 kilómetros, y el valor de este, está en entre 13.001 y 27.000 SMMLV, ¿qué tipo de actividad a contra debería escoger de la matriz 1 – Experiencia?»

El objeto contractual relativo al mejoramiento de vías terciarias y construcción de obras de drenaje corresponde al tipo de obra «2. OBRAS EN VIAS TERCIARIAS» establecida en la «Matriz 1- Experiencia». Este a su vez se enmarca en el desarrollo de la actividad «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

ii) «Si dentro de la actividad a contratar de la matriz 1 – Experiencia, en atención a la cuantía del proceso se encuentra la solicitud de experiencia específica, consistente en solicitar algún porcentaje (%) de la longitud de vía a construir, ¿Qué porcentaje de longitud de vía intervenida se debe solicitar?»

La actividad «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», para obras con cuantía entre los 1.001 y 27.000 SMLMV, contempla un requisito de experiencia especifica en términos de porcentaje de longitud intervenida en los contratos aportados para acreditar la experiencia general, respecto de la longitud de la obra a ejecutarse, el cual es del cincuenta por ciento (50%). Así pues, considerando que el objeto a contratar se ejecutará a lo largo de cien kilómetros (100 km), la experiencia especifica exigible será de cincuenta kilómetros (50 km).

iii )«¿Se podría dar como valida la experiencia a los proponentes que acrediten experiencia en mejoramiento de vías terciarias, que dentro de sus actividades esta la construcción de obra de drenaje (alcantarillas), en una vía con más del 50% de la longitud de la vía a intervenir? [….]».

Siempre que los documentos aportados para acreditarla cumplan con las reglas y requisitos establecidos en los numerales 3.5, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.6 y 3.5.7 del «Documento Base», será válida la experiencia adquirida mediante la ejecución de contratos cuyo objeto corresponda al mejoramiento de vías terciarias y construcción de obras de drenaje, en una longitud igual o superior al cincuenta por ciento (50%) de la vía intervenir.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Contratista Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Cristian Andrés Díaz Díez  Contratista, Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |