**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», ni tampoco podrá alterar los requisitos allí establecidos.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia específica – Inalterabilidad – Pavimento asfaltico – Pavimento hidráulico**

[…] dentro de los requisitos de experiencia específica establecidos en la Matriz 1 para la actividad «6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE VÍAS URBANAS», se hace referencia a la «intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico)», lo cual motiva la consulta que se resuelve, en la medida que se indaga en torno a la posibilidad de limitar el requisito de experiencia a solo uno de los tipos de pavimento enunciados.

Al respecto estima esta Agencia que, en virtud del principio de inalterabilidad de los documentos tipo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015, tal limitación del requisito de experiencia no es procedente, comoquiera que supone una alteración de lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que contempla ambos tipos de pavimento, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan decantarse por alguno de ellos.

[…] la inalterabilidad de los requisitos habilitantes estandarizados por los documentos tipo, impide que las entidades estatales al valerse de ellos para la configuración de sus pliegos de condiciones alteren, modifiquen o jueguen con lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», lo que significa que tampoco podrán limitar el contenido o alcance de los requisitos, ya que ello supondría la alteración de estos, lo cual precisamente es una de las conductas proscritas por el referido principio de inalterabilidad. Conforme a esto, permitir la posibilidad de que se excluya uno de los tipos de pavimento contemplados en los requisitos de experiencia especifica establecidos para la actividad 6.1, sería una vulneración del principio de inalterabilidad de los documentos tipo.

Bogotá D.C., **29/07/2020 Hora 8:54:20s**

**N° Radicado: 2202013000006815**

Señor

**Carlos Felipe Salazar**

Popayán, Cauca

**Concepto C – 485 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general y específica / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia específica – Inalterabilidad – Pavimento asfaltico – Pavimento hidráulico |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta 4202013000006010 |
|  |  |

Estimado señor Salazar:

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 16 de julio de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted solicita «[…] aclarar en el formato de Matriz 1-Experiencia, de los documentos tipo Versión 2 para Licitaciones, lo siguiente: En el punto 6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA, numeral 6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCION O MEJORAMIENTO O REHABILITACION DE VIAS URBANAS, la experiencia especifica exigida en su primera parte dice que por lo menos 1 de los contratos aportados debe acreditar la intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico). Se solicita aclarar si la entidad contratante puede limitar a un solo tipo de pavimento, por ejemplo exigiendo acreditar la experiencia en pavimento solamente hidráulico?».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer la experiencia exigible en procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte que aplican documentos tipo, en los conceptos del 25 de junio, 3 de julio, 6, 9, 10, 13 15, 16 y 27 de agosto, 9 de septiembre, y del 11 y el 17 de octubre de 2019 –radicados Nos. 4201912000004262, 4201912000004426, 4201912000005320, 4201912000005394, 4201912000005416, 4201912000005047 4201912000005548, 4201912000005609, 4201912000005809, 4201912000006151, 2201913000006640, 4201912000007034 y 4201912000007124–, así como en los conceptos C-097 de 3 de marzo de 2020, C-033 de 13 de marzo de 2020, C-259 del 15 de abril de 2020, C-244 del 27 de abril de 2020, C-325 del 26 de mayo de 2020, C-427 del 9 de julio de 2020, entre otros. La tesis propuesta en estos conceptos se reitera a continuación.

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.

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 Resolución No. 1798 del 1 de abril de 2019, mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente implementó y desarrolló los documentos tipo aplicables a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 1–, así como la Resolución No. 045 de 2020–Versión 2–, 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 – Experiencia». 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 el documento base, la configuración y 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.

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».

Por último, 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 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 342 de 2019 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 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.

A continuación, se identifica la experiencia general y específica que la entidad estatal solicitará, de acuerdo con las características y parámetros explicados previamente:

a) De acuerdo con la Matriz 1 el tipo de infraestructura que se relaciona con el objeto contractual, por ejemplo, es «6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA».

b) Una de las actividades que se relaciona allí es el numeral « 6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE VÍAS URBANAS».

c) La experiencia general que se debe solicitar en procesos de contratación con presupuesto inferior a los 13.000 SMMLV, es «CONSTRUCCIÓN O REHABILITACIÓN O MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA VIAL PARA TRÁFICO VEHICULAR DE VÍAS URBANAS O DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS», mientras que para proyectos con presupuesto superior es «CONSTRUCCIÓN O REHABILITACIÓN O MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA VIAL PARA TRÁFICO VEHICULAR DE VÍAS URBANAS O VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS». En ninguno de los dos casos, la entidad podrá modificar la experiencia exigible dado que así fue establecida en la «Matriz 1 – Experiencia».

d) La experiencia específica depende de la cuantía del proceso de contratación. i) Por un lado, para procesos con cuantía entre menos de 100 SMMLV y 13.000 SMMLV, el requisito consiste en que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe acreditar la intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico). Y/O Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe acreditar la intervención de redes de servicios públicos». Al respecto se incluye una nota que indica «La Entidad Estatal dentro de su labor de planeación y según la naturaleza propia de su proceso de contratación y el objeto que pretende celebrar, establecerá la pertinencia de requerir como experiencia específica las dos condiciones anteriores, es decir, intervención a la estructura de pavimentos y a redes de servicios públicos, o si por el contrario, únicamente requiere uno de estos dos». ii) Para procesos con cuantía superior a 13.001 SMMLV, «Uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe acreditar la intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico). Y Adicionalmente, a través de uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe acreditar la intervención de redes de servicios públicos».

En este sentido, 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», ni tampoco podrá alterar los requisitos allí establecidos.

Ahora bien, dentro de los requisitos de experiencia específica establecidos en la Matriz 1 para la actividad «6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE VÍAS URBANAS», se hace referencia a la «intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico)», lo cual motiva la consulta que se resuelve, en la medida que se indaga en torno a la posibilidad de limitar el requisito de experiencia a solo uno de los tipos de pavimento enunciados.

Al respecto estima esta Agencia que, en virtud del principio de inalterabilidad de los documentos tipo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015, tal limitación del requisito de experiencia no es procedente, comoquiera que supone una alteración de lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que contempla ambos tipos de pavimento, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan decantarse por alguno de ellos.

Así lo explicó esta Agencia en el radicado No. 2201913000006640 del 9 de septiembre 2019, al expresar «Cuando la entidad estatal de acuerdo con el alcance del objeto contractual ha identificado 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 base en la “Matriz 1 – Experiencia”, de acuerdo con la metodología previamente expuesta, dicha experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y especifica. Por lo tanto, para el caso objeto de consulta, no es posible limitar las actividades válidas para la acreditación de experiencia únicamente a “pavimento asfáltico”, se reitera, se deben solicitar todas las actividades exigidas en la “Matriz 1- Experiencia”».

En ese orden, la inalterabilidad de los requisitos habilitantes estandarizados por los documentos tipo, impide que las entidades estatales al valerse de ellos para la configuración de sus pliegos de condiciones alteren, modifiquen o jueguen con lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», lo que significa que tampoco podrán limitar el contenido o alcance de los requisitos, ya que ello supondría la alteración de estos, lo cual precisamente es una de las conductas proscritas por el referido principio de inalterabilidad. Conforme a esto, permitir la posibilidad de que se excluya uno de los tipos de pavimento contemplados en los requisitos de experiencia especifica establecidos para la actividad 6.1, sería una vulneración del principio de inalterabilidad de los documentos tipo.

1. **Respuesta**

Usted solicita «[…] aclarar en el formato de Matriz 1-Experiencia, de los documentos tipo Versión 2 para Licitaciones, lo siguiente: En el punto 6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA, numeral 6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCION O MEJORAMIENTO O REHABILITACION DE VIAS URBANAS, la experiencia especifica exigida en su primera parte dice que por lo menos 1 de los contratos aportados debe acreditar la intervención de la estructura de pavimento (asfáltico o hidráulico). Se solicita aclarar si la entidad contratante puede limitar a un solo tipo de pavimento, por ejemplo exigiendo acreditar la experiencia en pavimento solamente hidráulico?».

De conformidad con el principio de inalterabilidad de los documentos tipo, establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015, en la configuración de los requisitos de experiencia específica para la contratación de obras correspondientes a la actividad «6.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCION O MEJORAMIENTO O REHABILITACION DE VIAS URBANAS», a las entidades públicas les esta vedado limitar el requisito a solo uno de los tipos de pavimento contemplados en la «Matriz 1 - Experiencia», pues significaría una vulneración del mandato de inalterabilidad.

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 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Karlo Fernández Cala  Contratista de la Subdirección de Negocios |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |