**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 – Criterios**

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.

**INMODIFICABILIDAD –** **Matriz 1 – Experiencia general y específica**

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

Bogotá D.C., **29/07/2020 Hora 3:45:20s**

**N° Radicado: 2202013000006827**

Señora

**Mayra Castillo Pérez**

Bogotá

**Concepto C ─ 510 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos /  DOCUMENTOS TIPO ― Modificación de la Matriz 1 –Experiencia – Experiencia general y específica / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Criterios |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000006279 |

Estimada señora Castillo,

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 24 de julio de 2020.

1. **Problemas planteados**

Para efectos de los «Documentos Tipo – Versión 2» para licitación pública, usted solicita: «[…] aclarar o informar, si la Entidad está en la obligación de utilizar o enunciar todas las actividades que se enuncian en la experiencia general de las diferentes clasificaciones de la matriz 1- Experiencia, o por el contrario la Entidad está facultada para determinar la acreditación de la experiencia con una **sola actividad** de las descritas en la matriz 1- Experiencia de acuerdo al alcance del objeto a contratar […]» (Énfasis dentro del texto). Lo anterior, en la medida «[…] que las especificaciones del documento base hablan de incluir la **ACTIVIDAD O ACTIVIDADES**, abriendo la posibilidad a que sea una sola actividad acorde al objeto contractual, así mismo, se utiliza en las actividades descritas en el matiz 1- Experiencia, la conexión “o” y no “y” da campo a la interpretación de que la escogencia de la misma es opcional a una sola actividad o varias a consideración de la Entidad» (Énfasis dentro del texto).

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado 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 los 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, C-444 del 13 de julio de 2020, C-446 del 24 de julio 2020, C-440 del 13 de julio de 2020, entre otras. 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.

Por su parte, en la parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben diligenciarse 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, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones que precise el pliego.

Asimismo, el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015 regula los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes 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

Conforme a lo anterior, la regla general frente la aplicación del documento base es su inalterabilidad, y no se podrán incluir o modificar en los documentos del procedimiento las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación; salvo si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo incluya, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

Ahora, 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 prevé 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 de los 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 los procedimientos de licitación pública.

Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad pueda identificar aquellas en las cuales puede encuadrarse de mejor forma el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles a los proponentes. 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, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, 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, razón por la cual no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de contratación de obra pública de infraestructura de transporte en cualquiera de sus modalidades 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, el rango de la cuantía del Proceso de Contratación y sin que la entidad pueda modificar los verbos de experiencia general establecidos en la Matriz 1.

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. Asimismo, la entidad no puede modificar los verbos de experiencia específica establecidos en la Matriz 1.

A manera de ejemplo, a continuación se identifica la experiencia general y específica que la entidad estatal solicitará en un contrato cuyo objeto consista en el mantenimiento de vías terciarias, de acuerdo con las características y parámetros explicados previamente:

a) De acuerdo con la «Matriz 1 – Experiencia» el tipo de infraestructura que se relaciona con el objeto contractual es «2. OBRAS EN VÍAS TERCIARIAS».

b) La actividad que se relaciona es el numeral «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

c) La experiencia general que se debe solicitar en este proceso de contratación es «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRECTO HIDRÁÚLICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VÍAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». Al respecto, incluye una nota la cual dispone que «Será válida la experiencia que haya sido ejecutada a través de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento de Vías en Asfalto Natural o Asfaltita». De ninguna manera 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) menos de 100 SMMLV y ii) Entre 100 y 1.000 SMMLV, la entidad estatal no puede exigir experiencia específica en sus procesos de contratación; ii) entre 1.001 y 27.000 SMMLV, la entidad deberá exigir por lo menos un contrato cuya longitud intervenida corresponda al 50% de la longitud de la vía a construir mediante el proceso de contratación; y iv) cuando es mayor a 27.001 SMMLV, la entidad deberá exigir que por lo menos uno de los contratos válidos aportados acredite que la longitud intervenida corresponde al 100% de la longitud de vía a construir mediante el proceso de contratación.

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

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

En este orden de ideas, 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 o modifiquen 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 principio de inalterabilidad. Por lo tanto, para el caso objeto de consulta, no es posible limitar las actividades válidas para la acreditación de experiencia únicamente a la «construcción de placa huella de carreteras primarias», pues deben solicitarse todas las actividades exigidas en la Matriz 1 de los documentos tipo.

1. **Respuesta**

Para efectos de los «Documentos Tipo – Versión 2» para licitación pública, usted solicita: «[…] aclarar o informar, si la Entidad está en la obligación de utilizar o enunciar todas las actividades que se enuncian en la experiencia general de las diferentes clasificaciones de la matriz 1- Experiencia, o por el contrario la Entidad está facultada para determinar la acreditación de la experiencia con **una sola actividad** de las descritas en la matriz 1- Experiencia de acuerdo al alcance del objeto a contratar […]» (Énfasis dentro del texto). Lo anterior, en la medida «[…] que las especificaciones del documento base hablan de incluir la **ACTIVIDAD O ACTIVIDADES**, abriendo la posibilidad a que sea una sola actividad acorde al objeto contractual, así mismo, se utiliza en las actividades descritas en el matiz 1- Experiencia, la conexión “o” y no “y” da campo a la interpretación de que la escogencia de la misma es opcional a una sola actividad o varias a consideración de la Entidad» (Énfasis dentro del texto).

Los factores para determinar el requisito de experiencia que se encuentran en los documentos tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es decir, los incluidos en la «Matriz 1 – Experiencia», son resultado del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por lo que son 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.

La «experiencia general» y la «experiencia específica» se exige de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, por lo que no se podrán restringir o exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz 1. En esta medida, para el caso objeto de consulta, no es posible limitar las actividades válidas para la acreditación de experiencia únicamente a la «construcción de placa huella de carreteras primarias».

Por tanto, deben solicitarse todas las actividades exigidas en la «Matriz 1- Experiencia»; pero esto no implica que el proponente deba acreditar cada una de ellas, sino que la entidad debe solicitarlas todas. El proponente podrá elegir cual de las actividades acredita, por lo que la conexión «o» genera opciones para que el oferente cumpla con el requisito, excluyendo la modificación de la «Matriz 1- Experiencia» por parte de la entidad.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nathalia Urrego Jiménez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |