CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Experiencia**

El numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el procedimiento 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 verificar 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 deben estar 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.

**EXPERIENCIA – Experiencia general – Inalterabilidad**

Ahora bien, dentro del requisito de «experiencia general» establecido en la Matriz 1 para la actividad «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», se hace referencia a las actividades de «construcción o mejoramiento», a partir de lo cual usted consulta sobre la equivalencia de estas actividades con las de repavimentación, rehabilitación, mantenimiento y conservación para acreditar el requisito de «experiencia general».

Al respecto, en primer lugar, 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, el requisito de «experiencia general» no se puede modificar, comoquiera que supone alterar lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que no contempla otras actividades diferentes a las allí mencionadas, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan validar experiencia en otras actividades como se analizará a continuación respecto de las actividades señaladas en su consulta.

Bogotá D.C., **26/08/2020**

**N° Radicado: 2202013000007966**

Señor

**Alirio Pabón Acosta**

Bucaramanga, Santander

**Concepto C – 546 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Experiencia / EXPERIENCIA – Experiencia general – Inalterabilidad |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000006801 |

Estimado señor Pabón,

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 10 de agosto de 2020.

**1. Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta: La Matriz 1 – Experiencia exige como experiencia general para la actividad 2.2 que sea en las actividades de construcción o mejoramiento «[…] ¿las entidades deben aceptar como experiencia contratos de mantenimiento o rehabilitación o repavimentación o conservación para cumplir el requisito de experiencia?».

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la forma de establecer y acreditar la experiencia exigible, en procedimientos 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, 4201912000005394 del 9 de agosto de 2019, 4201912000005416 del 10 de agosto de 2019, 4201912000005548 del 15 de agosto de 2019, 4201912000005609 del 16 de agosto de 2019, 4201912000005809 del 27 de agosto de 2019, 4201912000005628 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, 4201912000006449 del 21 de octubre de 2019, 4201912000007328 del 9 de diciembre 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 – 325 del 26 de mayo de 2020, C – 444 del 13 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C-512 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, entre otros, por lo que se reiterarán algunas consideraciones de estos conceptos.

El numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el procedimiento 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 verificar 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 deben estar 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.

En los procedimientos de selección regidos por los documentos tipo, para definir la experiencia exigible, la entidad estatal, en la etapa de planeación, debe identificar, de acuerdo con el alcance del objeto a contratar, el tipo de infraestructura y las actividades definidas 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 hace 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 identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse de mejor forma el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles. Por ejemplo, para el tipo de infraestructura «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, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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, para definir la experiencia exigible en un procedimiento de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, debe seguir los siguientes pasos:

a) Identificar en la «Matriz 1- Experiencia», el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar. Al respecto esta matriz contiene ocho (8) secciones: 1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS. 2. OBRAS EN VIAS TERCIARIAS. 3. OBRAS MARITIMAS Y FLUVIALES. 4. OBRAS EN VIAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O TERCIARIAS PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA. 5. OBRAS FERREAS. 6. OBRAS INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA. 7. OBRAS EN PUENTES. 8. OBRAS AEROPORTUARIAS.

b) Una vez definido el tipo de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la «Matriz 1- Experiencia».

c) Identificar el rango en el cual se encuentra el procedimiento de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.

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

e) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento a solicitar de acuerdo con la longitud a ejecutar y atendiendo a la cuantía del procedimiento de contratación. En los casos que en la «experiencia específica» se indique la sigla N.A significa que la entidad estatal no puede exigir experiencia específica en los procedimientos de contratación.

A continuación, a modo ejemplificativo, 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 «2. OBRAS EN VÍAS TERCIARIAS».

b) Una de las actividades que se relaciona allí es el numeral «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

c) La «experiencia general» que se debe solicitar en procesos de contratación con presupuesto inferior a los 27.001 SMMLV, es «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». En ningún caso, 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. Por un lado, para procesos con cuantía entre 100 SMMLV y 1.000 SMMLV, el requisito consiste en 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 mediante el presente proceso de contratación».

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 alterar los requisitos allí establecidos.

Ahora bien, dentro del requisito de «experiencia general» establecido en la Matriz 1 para la actividad «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», se hace referencia a las actividades de «construcción o mejoramiento», a partir de lo cual usted consulta sobre la equivalencia de estas actividades con las de repavimentación, rehabilitación, mantenimiento y conservación para acreditar el requisito de «experiencia general».

Al respecto, en primer lugar, 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, el requisito de «experiencia general» no se puede modificar, comoquiera que supone alterar lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que no contempla otras actividades diferentes a las allí mencionadas, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan validar experiencia en otras actividades como se analizará a continuación respecto de las actividades señaladas en su consulta.

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 expedir sus pliegos de condiciones alteren o modifiquen lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», lo que significa que tampoco pueden limitar el contenido o alcance de los requisitos, ya que ello supondría alterarlos, lo que no es posible debido al principio de inalterabilidad. Conforme a esto, permitir la posibilidad de incluir actividades diferentes a las contempladas en el requisito de «experiencia general» establecidas para la actividad 2.2 para acreditarla, sería una vulneración del principio de inalterabilidad de los documentos tipo.

En segundo lugar, como se mencionó, el «Anexo 3 – Glosario» establece los conceptos propios enfocados a las diferentes labores y terminología asociada con los proyectos de obra pública de infraestructura de transporte, por ende, para analizar la equivalencia de las actividades señaladas en la «experiencia general» de la actividad 2.2 de la matriz 1 con las señaladas en su consulta, se analizarán las definiciones del mencionado anexo. En el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario» se define la actividad de mejoramiento y se relaciona con actividades de «[...] rectificación (alineamiento horizontal y vertical) [...]», las cuales pueden asociarse con las labores de repavimentación de acuerdo con las normas técnicas en la materia que se encuentren enfocadas en mejorar las condiciones superficiales de la infraestructura existente, por lo cual es posible acreditar contratos donde el proponente haya realizado esta actividad por ser asociada a labores de mejoramiento, que es una de las dos actividades ̶ construcción y mejoramiento ̶ que la matriz 1 contempla como «experiencia general» de la actividad 2.2.

No obstante, la actividad de mejoramiento no encuentra relación con las demás actividades señaladas en su consulta, porque, como se explicará, cada actividad cuenta con una definición particular en el glosario, que hace que se diferencie de las demás, por lo que no es procedente su asimilación. En este sentido, se identificarán sus diferencias a partir de las cuales se evidencia que no es posible establecer equivalencias entre ellas.

Así pues, los numerales 2.62, 2.68, 2.69 y 2.72 del «Anexo 3 – Glosario» contienen las definiciones de proyectos de construcción, proyectos de mantenimiento periódico y/o proyectos de conservación, proyectos de conservación y proyectos de rehabilitación, respectivamente, por lo cual se concluye que corresponden a actividades diferentes, razón por la cual se establecieron definiciones particulares en el glosario que no serían necesarias si se tratara de las mismas actividades. Por tanto, la construcción y el mejoramiento que son las actividades señaladas en la «experiencia general» de la actividad 2.2 de la matriz 1, no se podrían acreditar mediante actividades de mantenimiento, conservación y rehabilitación porque son actividades diferentes, de acuerdo con las definiciones del «Anexo 3 – Glosario» que hacen parte vinculante de los documentos tipo.

Finalmente, es necesario aclarar que de acuerdo con la definición de conservación del numeral 2.69 del glosario[[1]](#footnote-1), esta actividad se realiza sobre infraestructura que está construida, de esta manera se concluye que no corresponde a *construcción* porque la obra ya existe; y tampoco corresponde a mejoramiento teniendo en cuenta que las actividades que se señalan en esta definición se refieren a cambios de especificaciones y dimensiones[[2]](#footnote-2) a las actuales, lo cual no ocurre en las labores de conservación, que se dirigen a mantener lo existente.

**3. Respuesta**

La Matriz 1 - Experiencia solicita como experiencia general para la actividad 2.2 que sea en las actividades de construcción o mejoramiento «[…] ¿las entidades deben aceptar como experiencia contratos de mantenimiento o rehabilitación o repavimentación o conservación para cumplir el requisito de experiencia?»

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 del requisito de «experiencia general» para la contratación de obras correspondientes a la actividad «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», que en su «experiencia general» contiene las actividades de construcción o mejoramiento, a las entidades públicas les está vedado incluir otras actividades diferentes a las contempladas en la «Matriz 1 - Experiencia», pues significaría vulnerar el mandato de inalterabilidad; por tanto, esta «experiencia general» se puede acreditar en repavimentación, pero no en rehabilitación, mantenimiento y conservación, de acuerdo con las consideraciones de este concepto.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Ximena Ríos López  Gestor T1-11  Karlo Fernández Cala  Contratista |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. «Anexo 3 – Glosario»: «2.69 Proyectos de conservación: Es el conjunto de actividades que se ejecutan sobre la infraestructura de transporte y espacio público peatonal construido, orientadas a garantizar que se cumpla en período de vida útil considerado en el diseño, o a ampliarlo. En el primer caso se hace referencia al mantenimiento que puede ser rutinario o periódico y en el segundo de rehabilitación o reconstrucción. Para el segundo caso, este tipo de intervención contempla necesariamente la realización de estudios y diseños que incluye estudios de tránsito, de materiales y el dimensionamiento estructural y si se requiere el diseño y la renovación de redes hidráulicas, para garantizar el período de vida útil previsto». [↑](#footnote-ref-1)
2. Anexo 3 – Glosario»: «2.70 Proyectos de mejoramiento: Es el cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; para lo cual, se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la obra a los niveles de servicio requeridos por las condiciones actuales y proyectadas. Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico». [↑](#footnote-ref-2)