**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020**

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio de 2020, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo. En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020, “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión”.

**EXPERIENCIA – Acreditación − Documentos tipo − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Inalterabilidad**

La La parte introductoria del pliego de condiciones de los documentos tipo analizados dispone que estos se aplican a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 240 de 2020, relacionado con la posibilidad de exigir experiencia adicional en determinados supuestos .

De acuerdo con las condiciones fijadas en el “Documento Base” de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, modificado por la Resolución No. 275 de 2022, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda 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 cinco (5) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del Proceso de Contratación. 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 de acuerdo con 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 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. No podrán exigirse actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz de Experiencia.

[…]

Es importante destacar que, el principio de inalterabilidad de los documentos tipo impone, a los partícipes de los procesos de contratación adelantados con documentos tipo, el deber de respetar el contenido del documento base y las instrucciones allí contenidas, particularmente en lo que respecta a los requisitos habilitantes. Asimismo, este principio impone el deber de respetar de manera integral el contenido de la Matriz de Experiencia, tanto en lo relativo a las características de los contratos que deben aportarse, como las notas incluidas en la misma y que se relacionan con aclaraciones o aspectos que complementan la acreditación de la experiencia exigida. De esta manera, no podrán alterarse, adicionarse o eliminarse aspectos de la Matriz que estén señalados en dicho documento.

Bogotá D.C.



Señor

**Favio Caicedo Urbano**

Pasto, Nariño

**Concepto C – 092 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / EXPERIENCIA – Acreditación − Documentos tipo − Licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Inalterabilidad  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20240503004628 |

Respetado señor Caicedo Urbano:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– responde la consulta radicada el 3 de mayo de 2024.

1. **Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta:

“Sobre la matriz 1 - Experiencia, una entidad pública puede modificar la experiencia especifica exigida de acuerdo al tipo de obra a ejecutar,, o suprimir el requisito de experiencia especifica o dimensionamiento aludiendo que lo hace para garantizar la pluralidad de oferentes. Si la matriz pide que el oferente debe cumplir para la experiencia especifica con un contrato que cumpla un % del valor del presupuesto oficial, puede la entidad eliminar este requisito por solicitud de un interesado, aún cuando se encuentre estipulado en la matriz de los pliegos tipo”. [SIC]

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– resuelve consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares o conceptuar sobre el alcance de normas ajenas a la contratación estatal desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal ni para interpretar el alcance de cualquier norma vigente en el ordenamiento jurídico.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, brindar asesorías sobre casos puntuales ni interpretar normas ajenas al sistema de compras públicas.

 En este contexto, la Subdirección de Gestión Contractual, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) fundamento normativo y ámbito de aplicación de los documentos tipo, y ii) acreditación de experiencia en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–.

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 obra pública de infraestructura de transporte que aplican documentos tipo, en los conceptos 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-207 del 13 de abril de 2020, C-259 del 15 de abril de 2020, C-198 del 17 de abril de 2020, C-244 del 27 de abril de 2020, C-325 del 16 de mayo de 2020, C-311 del 20 de mayo de 2020, C-316 del 29 de mayo de 2020, C-411 y C-422 del 30 de junio de 2020, C-405 del 6 de julio de 2020, C-427 del 9 de julio de 2020, C-440 del 13 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-485 y C-510 del 29 de julio de 2020, C-391 y C-487 del 10 de agosto de 2020, C-531 del 21 de agosto de 2020, C-591 del 31 de agosto de 2020, C-588 y C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-697 del 2 de diciembre de 2020, C-804 del 1 de febrero de 2021, C-018 del 23 de febrero de 2021 y C-053 del 28 de marzo de 2023, entre otros[[1]](#footnote-2). Las tesis propuestas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente, de acuerdo con las preguntas realizadas.

**2.1.** **Fundamento normativo y ámbito de aplicación de los documentos tipo**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[2]](#footnote-3), que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Como esta atribución no ha sido ejercida hasta la actualidad, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio.

A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte. Esta establecía que el gobierno nacional adoptaría los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[3]](#footnote-4).

 Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional; ii) estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras; iii) eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; iv) en los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección; v) el gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección, y por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

 Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato[[4]](#footnote-5).

 De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

 Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación, se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

 Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio de 2020, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo[[5]](#footnote-6). En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020, “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión”.

Con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, “Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020”. De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, “Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020”. Adicionalmente, entró en vigor la Resolución 256 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte”.

Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”; la Resolución 249 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano”; así como la Resolución 269 de 2020, “Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos”.

Asimismo, en el transcurso del año 2021, esta Agencia expidió la Resolución 193 del 14 de julio de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte”. De igual forma, el 6 de agosto de 2021, se adoptaron las Resoluciones 219 de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”, y 220 de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo”. Estos últimos documentos tipo tienen la particularidad de que los documentos adoptados por la Resolución de 219 de 2021 serán utilizados en forma transversal en los sectores de educación, salud y recreación, cultura y deporte. En esta línea, se expidió la Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud”. Luego, se expidió la Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte”.

No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, se modificaron varios documentos tipo mediante la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, “Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente”, la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

Es importante resaltar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el 13 de octubre de 2021, expidió la Resolución 304 mediante la cual se modifican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los de infraestructura social para adecuarlos al Decreto 680 de 2021. La principal modificación realizada en esta resolución consiste en la modificación al factor de evaluación de apoyo a la industria nacional.

Con posterioridad, el Decreto 1860 de 2021 modificó el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, incorporando una regulación detallada de la Ley 2069 de 2020 para su efectiva implementación en el sistema de compras y contratación pública, además de incluir algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley. En este sentido, el parágrafo del artículo 8 del Decreto 1860 de 2021 otorgó un plazo de seis (6) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecuara los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución No. 275 del 24 de junio de 2022, la cual modificó los documentos tipo, adecuándolos a las nuevas reglas contenidas en el decreto en comento. Sin embargo, dichas modificaciones aplicarán para los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022, como se establece en el artículo 179 de dicha resolución.

Por lo demás, se expidió la Resolución No. 326 del 22 de julio de 2022, “Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de contratación de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 256 de 2020”. Asimismo, se expidió la Resolución No. 333 del 27 de julio de 2022, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”, y la Resolución 625 del 16 de diciembre del 2022, "Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte que se adelanten por la modalidad de mínima cuantía y se deroga la Resolución 094 de 2020"[[6]](#footnote-7).

Para efectos del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, Colombia Compra Eficiente también expidió la Resolución 358 del 30 de junio de 2023, “Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”. Finalmente, la Agencia expidió la Resolución 798 de 2023, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte”. Para mayor información sobre los actos administrativos que han implementado documentos tipo en el ordenamiento jurídico, puede consultar el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

**2.2.** **Acreditación de la experiencia en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–**

La parte introductoria del pliego de condiciones de los documentos tipo analizados dispone que estos se aplican a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 240 de 2020, relacionado con la posibilidad de exigir experiencia adicional en determinados supuestos[[7]](#footnote-8).

De acuerdo con las condiciones fijadas en el “Documento Base” de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, modificado por la Resolución No. 275 de 2022, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda 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 cinco (5) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del Proceso de Contratación. 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 de acuerdo con la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

El numeral 3.5.1. “*DETERMINACIÓN DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE EXPERIENCIA SEGÚN LA MATRIZ 1 – EXPERIENCIA”* del Documento Base de licitación pública de infraestructura de transporte, indican las consideraciones para que las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública determinen la experiencia, basadas en la complejidad técnica del proyecto, esto es, si corresponde a: a) Proyecto de Media o Baja Complejidad o b) Proyecto de Alta Complejidad, de acuerdo con las justificaciones que deben acreditar en este aspecto y en este tema, el documento base establece lo siguiente:

“[La Entidad debe indicar en esta sección las reglas de experiencia que serán requeridas en el Proceso de Contratación de acuerdo con la Matriz 1 – Experiencia. De igual forma, tiene que justificar expresa y suficientemente la implementación de las condiciones para un proyecto de baja-media o alta complejidad técnica según la Matriz 1 – Experiencia. Para tal fin, la Entidad puede tener en cuenta las siguientes variables que se señalan a modo de ejemplo, sin limitarse exclusivamente a estas, que puedan incidir en la determinación de la complejidad técnica: condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte].

[La Entidad no podrá limitarse exclusivamente a la cuantía del Proceso de Contratación para establecer la complejidad técnica, pues su definición obedece a aspectos técnicos]

De conformidad con lo anterior, los requisitos de experiencia son: [la Entidad deberá indicar el número de la actividad a contratar y transcribir textualmente lo consignado en la Matriz 1 – Experiencia. En caso de requerir combinar experiencia, se procederá según los lineamientos del literal A del numeral 3.5.2].

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 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. No podrán exigirse actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz de Experiencia.

En relación con el 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 o urbanas para atención, prevención o mitigación de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas 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 la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 para los procesos 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 identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles.

Por ejemplo, en el aparte de la Matriz de Experiencia que se muestra a continuación, puede apreciarse que para el tipo de infraestructura “1. 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 carreteras”, e igualmente, la Matriz establece los rangos de cuantías, expresados en SMMLV, dentro de los cuales se identifica el presupuesto del proceso de contratación:



Para esta actividad, la Matriz señala, resaltado en rojo, la consideración “XX%”, sobre la cual indica que *“[La Entidad deberá establecer la variable "XX%"conforme a la relación entre longitudes y porcentajes señalada en la fila denominada "% DE DIMENSIONAMIENTO"]”*. Esta es la única consideración en este aspecto que podrá modificar la entidad contratante, por lo que el resto de consideraciones referidas tanto a la experiencia general como específica, deben cumplirse de manera integral.

Adicional a lo anterior, resulta importante considerar que, el Documento Base y la Matriz de Experiencia, permiten evaluar la experiencia a partir del objeto y las actividades ejecutadas. En este sentido, el literal A del numeral 3.5.2. del Documento Base indica:

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 tiene que: i) identificar el alcance del objeto a contratar, ii) identificar el tipo de infraestructura de transporte, iii) verificar las actividades definidas allí y iv) establecer los requisitos exigibles según la cuantía del Proceso de Contratación, así como los lineamientos para combinación de experiencia entre actividades, en caso de requerirse.

De conformidad con lo anterior, la Entidad debe diligenciar este literal, exclusivamente, con lo señalado en la Matriz 1 - Experiencia, sin modificar los requisitos de experiencia general, específica y los % de dimensionamiento, lo cual implicaría la alteración de las reglas del Documento Tipo.

Dependiendo del rango 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 específica cuando la Matriz 1 – Experiencia lo establezca.

[…]

Es importante destacar que, el principio de inalterabilidad de los documentos tipo impone, a los partícipes de los procesos de contratación adelantados con documentos tipo, el deber de respetar el contenido del documento base y las instrucciones allí contenidas, particularmente en lo que respecta a los requisitos habilitantes. Asimismo, este principio impone el deber de respetar de manera integral el contenido de la Matriz de Experiencia, tanto en lo relativo a las características de los contratos que deben aportarse, como las notas incluidas en la misma y que se relacionan con aclaraciones o aspectos que complementan la acreditación de la experiencia exigida. De esta manera, no podrán alterarse, adicionarse o eliminarse aspectos de la Matriz que estén señalados en dicho documento.

En el mismo sentido, conviene resaltar que la parte introductoria del Documento Base, indica los aspectos relacionados con la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de cumplir con lo consagrado en los documentos tipo, incluidos sus anexos, como en el caso particular consultado para la Matriz de Experiencia. Así, se indica lo siguiente:

“[Los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris deben ser diligenciados por la entidad]

[…]

[La entidad no podrá modificar los Formatos, Anexos, Matrices y Formularios, ni solicitar soportes o requisitos adicionales a los establecidos en el documento tipo]

[…]

Los Documentos Tipo aplican a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015.”

Bajo Esta es una regla que está consagrada en las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los distintos documentos. Por ello, la inalterabilidad es una prohibición 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 tipo 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 su alcance y ámbito de aplicación está definido en las resoluciones que los adoptan.

**3. Respuesta**

“Sobre la matriz 1 - Experiencia, una entidad pública puede modificar la experiencia especifica exigida de acuerdo al tipo de obra a ejecutar,, o suprimir el requisito de experiencia especifica o dimensionamiento aludiendo que lo hace para garantizar la pluralidad de oferentes. Si la matriz pide que el oferente debe cumplir para la experiencia especifica con un contrato que cumpla un % del valor del presupuesto oficial, puede la entidad eliminar este requisito por solicitud de un interesado, aún cuando se encuentre estipulado en la matriz de los pliegos tipo”. [SIC]

De acuerdo con las condiciones fijadas en el “Documento Base” de la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, modificado por la Resolución No. 275 de 2022, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda 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 cinco (5) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del Proceso de Contratación. 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 de acuerdo con 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 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. No podrán exigirse actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz de Experiencia.

En relación con el 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 o urbanas para atención, prevención o mitigación de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas 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 la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020 para los procesos 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 identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles.

Es importante destacar que, el principio de inalterabilidad de los documentos tipo impone, a los partícipes de los procesos de contratación adelantados con documentos tipo, el deber de respetar el contenido del documento base y las instrucciones allí contenidas, particularmente en lo que respecta a los requisitos habilitantes. Asimismo, este principio impone el deber de respetar de manera integral el contenido de la Matriz de Experiencia, tanto en lo relativo a las características de los contratos que deben aportarse, como las notas incluidas en la misma y que se relacionan con aclaraciones o aspectos que complementan la acreditación de la experiencia exigida. De esta manera, no podrán alterarse, adicionarse o eliminarse aspectos de la Matriz que estén señalados en dicho documento.

Esta es una regla que está consagrada en las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los distintos documentos. Por ello, la inalterabilidad es una prohibición 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 tipo 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 su alcance y ámbito de aplicación está definido en las resoluciones que los adoptan.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Kevin Arlid Herrera SantaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Adriana Katerine López RodríguezContratista de la Subdirección de Gestión ContractualLida Milena Guanumen PachecoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. Estos conceptos pueden ser consultados en la Relatoría de esta Agencia en el siguiente Link: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>. [↑](#footnote-ref-2)
2. “Parágrafo 3. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ley 1882 de 2018: “Artículo 4. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional”. [↑](#footnote-ref-4)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato”. [↑](#footnote-ref-5)
5. Sin perjuicio de la extensión del ámbito de aplicación de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, la norma citada en el cuerpo del concepto dispone lo siguiente: “ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 4o. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007.

PARÁGRAFO 7o. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”. [↑](#footnote-ref-6)
6. El artículo 5 dispone que “La presente resolución rige a partir de su publicación, deroga la Resolución 094 de 2020 y sus modificaciones posteriores, y aplica a los procesos de obra pública de infraestructura de transporte que se adelanten bajo la modalidad de mínima cuantía, cuya invitación se publique a partir del 27 de febrero del 2023”. [↑](#footnote-ref-7)
7. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución 240 de 2020. “Artículo 4: Bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte: Cuando el objeto contractual Incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, deberá seguir los siguientes parámetros:

1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación.

2. Conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo.

3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

Parágrafo (Incluido por el artículo 59 de la Resolución 275 del 24 de junio de 2022). En los casos que el objeto contractual incluya actividades que son abarcadas por otros Documentos Tipo, la Entidad Estatal aplicará las reglas de combinación de experiencia previstas en el numeral 3.5.2 del documento base”. [↑](#footnote-ref-8)