**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad**

[…] 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.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sector educativo**

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, *«Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social»*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera: “Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social”.

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

**MATRIZ DE EXPERIENCIA – Glosario – Alcance – Sector educativo**

[…] el 6 de agosto de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo,* mediante la Resolución No. 220 de 2021. Esta Resolución, en el artículo 2, desarrolla el “Anexo -Glosario Sector Educativo” y la “Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo” lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Del mismo modo, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva.

La matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 aplica a cuatro (4) tipos de obras: i) obras en infraestructura vertical en instituciones educativas, ii) obras en infraestructura recreo-deportiva y cultural en instituciones educativas, iii) obras en vías de acceso y/o parqueaderos y/o zonas de circulación –vehicular y/o peatonal– en instituciones educativas y iv) obras en bibliotecas públicas. A su vez, en la «Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo» se establece cada una de las actividades a contratar que hacen parte de un tipo o grupo de infraestructura, los cuales contemplan las condiciones y requerimientos de experiencia general y específica.

La experiencia específica, dependiendo del tipo de “actividad a contratar” puede contener un “% de dimensionamiento” con la implementación de un factor (F%), el cual es definido por el rango de SMMLV, en el cual se encuentre el presupuesto oficial para el proceso de contratación. Así mismo, en la parte inferior de la matriz se establecen los lineamientos para su aplicación, incluyendo aspectos asociados con la forma en la cual se establecen las reglas de combinaciones entre las diferentes “actividades a contratar”, y aspectos generales de la Matriz de Experiencia.

**MATRIZ DE EXPERIENCIA – Experiencia general – Experiencia específica – Obras en infraestructura vertical en instituciones educativas – Edificación – Exclusiones**

[…]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. 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 – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo”, 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 específica.

Ahora bien, respecto de la actividad a contratar, también es necesario tener en cuenta la definición de edificación para determinar la experiencia de los posibles proponentes dentro del proceso de contratación, por lo que hay que acudir al documento Anexo – Glosario Sector Educativo que la define en el numeral 2.39, así: “[…] Construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres vivos”. Por tanto, como se explicó, la entidad debe exigir en el pliego de condiciones la experiencia de acuerdo con lo establecido en la Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo; además, al evaluar las ofertas, concretamente, la experiencia aportada por los proponentes debe valorar si lo presentado efectivamente corresponde a una edificación, teniendo en cuenta la noción del glosario y el significado natural de las palabras. Sin embargo, ello debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el numeral 3.5., literal L del documento base de los documentos tipo de infraestructura social, que establece qué tipo de edificaciones no son válidas como experiencia. Al respecto, este literal dispone:

De este modo, se tiene que dentro de los documentos tipo de infraestructura social relacionados con el sector educativo, no cualquier edificación se entenderá como válida para la experiencia cuando sea para la intervención de edificaciones verticales, puesto que se excluyen obras, tales como: i) los parqueaderos de un piso, infraestructura de transporte, excepto cuando implique el mantenimiento de vías de circulación interna; iii) obras hidráulicas; y iv) obras de urbanismo y paisajismo, salvo que sea para el mantenimiento de zonas verdes de una edificación de infraestructura social.

Bogotá D.C., [Día] [Mes.NombreCapitalizado] [Año]



Señor

Miguel Alejandro Sarmiento Mojica

Tame, Arauca

**CONCEPTO C-276 DE 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Inalterabilidad / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sector educativo / MATRIZ DE EXPERIENCIA – Glosario – Alcance – Sector educativo / MATRIZ DE EXPERIENCIA – Experiencia general – Experiencia específica  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240523005337 |

Estimado señor Sarmiento:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud del 23 de mayo de 2024. En dicha petición usted manifiesta lo siguiente:

“Solicito amablemente a la entidad aclarar si el porcentaje en la experiencia requerida en la matriz de experiencia corresponde a porcentaje de la experiencia especifica o a la general. Por ejemplo, la experiencia: Cuando una entidad solicite experiencia en redes eléctricas y la especifica indica Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del presente proceso de selección. De conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones tipo. Esta experiencia del 40 % del presupuesto oficial se valida que el contrato aportado como experiencia general es decir el que contiene los ítems de redes eléctricas sea mayor al 40% del presupuesto oficial o por el contrario hace referencia a que la suma de las actividades eléctricas del contrato aportado sea mayor al 40 % del presupuesto oficial del proceso de selección.” (SIC)

 De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares 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 del sistema de compra pública. 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, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de la situación particular y concreta mencionada en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con la consulta. Para estos efectos, a continuación, se realizarán algunas consideraciones sobre los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social y la matriz de experiencia, temas que han sido estudiados por esta Subdirección en los conceptos: C- 719 del 24 de enero de 2022, C- 090 del 16 de marzo de 2022, C- 242 del 02 de mayo de 2022, C- 410 del 23 de junio de 2022, C- 605 del 22 de septiembre de 2022, C- 683 del 19 de octubre de 2022, C- 725 de 03 de noviembre de 2022, y C- 860 del 15 de diciembre de 2022[[1]](#footnote-2). La tesis expuesta en estos conceptos se reitera y se complementa en lo pertinente en el presente escrito.

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, “*Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, *sector educativo*, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, *de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-*, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social. (Énfasis fuera del texto)

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2, el cual dispone: “Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector, esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector”. En concordancia, el Documento Bas de licitación de obra pública de infraestructura social[[2]](#footnote-3) prescribe en la parte introductoria que Este Documento Tipo de “infraestructura social” aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de “infraestructura social”.

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo; salud; cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios*,referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico.

En tal sentido, el 6 de agosto de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo,* mediante la Resolución No. 220 de 2021. Esta Resolución, en el artículo 2, desarrolla el “Anexo -Glosario Sector Educativo” y la “Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo” lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Del mismo modo, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva.

La matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 aplica a cuatro (4) tipos de obras: i) obras en infraestructura vertical en instituciones educativas, ii) obras en infraestructura recreo-deportiva y cultural en instituciones educativas, iii) obras en vías de acceso y/o parqueaderos y/o zonas de circulación –vehicular y/o peatonal– en instituciones educativas y iv) obras en bibliotecas públicas. A su vez, en la “Matriz – Experiencia para proyectos de infraestructura social para el sector educativo” se establece cada una de las actividades a contratar que hacen parte de un tipo o grupo de infraestructura, los cuales contemplan las condiciones y requerimientos de experiencia general y específica.

La experiencia específica, dependiendo del tipo de “actividad a contratar” puede contener un “% de dimensionamiento” con la implementación de un factor (F%), el cual es definido por el rango de SMMLV, en el cual se encuentre el presupuesto oficial para el proceso de contratación. Así mismo, en la parte inferior de la matriz se establecen los lineamientos para su aplicación, incluyendo aspectos asociados con la forma en la cual se establecen las reglas de combinaciones entre las diferentes “actividades a contratar”, y aspectos generales de la Matriz de Experiencia.

Para el caso objeto de consulta, la Matriz aplicable es la de Infraestructura Social, del Sector Educativo y la misma para la actividad “1.8. PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O OPTIMIZACIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O INTERVENCIÓN DE BATERIAS SANITARIAS Y/O REDES HIDROSANITARIAS Y/O REDES CONTRA INCENDIOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS” solicita la siguiente experiencia:



Y para la actividad “1.13. PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O OPTIMIZACIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O INTERVENCIÓN DE REDES ELÉCTRICAS Y/O DE DATOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS” solicita la siguiente experiencia, tanto general como especifica:



En consideración con lo anterior y respondiendo, el primer planteamiento: “Solicito amablemente a la entidad aclarar si el porcentaje en la experiencia requerida en la matriz de experiencia corresponde a porcentaje de la experiencia especifica o a la general”(subrayado y resaltado fuera de texto), para las dos actividades la matriz indica que “Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del presente proceso de selección.”, esto quiere decir, que de los contratos validos aportados por el proponente para el proceso de selección, en lo que refiere a la Experiencia General, por lo menos uno de ellos debe cumplir con la condición de la Experiencia Especifica que dice que debe equivaler al 40% del presupuesto oficial.

Ahora bien, señala en su ejemplo que las actividades mencionadas corresponden a la Actividad Secundaria 1 y Actividad Secundaria 2 respectivamente, en este sentido, conviene revisar lo contenido en el documento base en el literal A del numeral 3.5.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA, que señala lo siguiente:

“Actividad Secundaria (1): [La Entidad definirá la actividad secundaria o accesoria aplicable en el Proceso de Contratación de acuerdo con la matriz de experiencia aplicable, ya sea cuando: i) en un mismo proyecto se incluyen otras actividades definidas en una misma matriz de experiencia de infraestructura social, ii) cuando en un mismo proyecto se incorporen actividades de infraestructura educativa, salud o cultura, recreación y deporte, o iii) cuando en un Proceso de Contratación aplican matrices de experiencia de otros Documentos Tipo y la Entidad considera conveniente incluir dicha experiencia, como por ejemplo: las “Matrices de Experiencia” de los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte o de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.]

Actividad Secundaria (2): [La Entidad diligenciará la experiencia aplicable a esta actividad secundaria de acuerdo con los lineamientos previstos en el párrafo anterior, en caso de que aplique y si considera conveniente incluir dicha experiencia]

En caso de que se combinen diferentes actividades, la Entidad en este espacio definirá los requisitos de experiencia exigibles conforme con la matriz de experiencia aplicable, optando por una de las siguientes alternativas:

a) No solicitar experiencia para la actividad secundaria, sino únicamente la experiencia de la actividad principal, siempre que esta se trate de una de las actividades definidas en las matrices de experiencia de infraestructura social; o

b) Solicitar la experiencia general y específica de la “actividad a contratar” de la actividad principal y para las demás actividades secundarias a contratar requerir la experiencia general o específica. Esto significa que la Entidad, de acuerdo con el alcance del proyecto decidirá cuál experiencia pedirá para la actividad secundaria. En el evento en que la matriz de experiencia no contemple experiencia específica para la actividad secundaria, se solicitará la experiencia general. En todo caso en la actividad secundaria no será posible exigir la experiencia general y la específica, sino solo una de ellas.

Para la actividad secundaria en caso de requerirse la experiencia específica, se entenderá en el contexto de la experiencia general solicitada en dicha actividad.”

Con todo y lo anterior es importante resaltar que la Entidad optará por una de las posibilidades de solicitud de experiencia descritos en este literal, entendiéndose que la misma está considerada en la matriz de experiencia del sector social, en el caso particular en Educación.

El anexo de la comunicación del peticionario señala que, la entidad optó por la opción b) que indica que para la Actividad Secundaria se requerirá una de las dos experiencias, ya sea General o Especifica, en este caso la Especifica, en consecuencia, para la actividad “1.8. PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O ADECUACUÓN Y/O OPTIMIZACIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O INTERVENCIÓN DE BATERIAS SANITARIAS Y/O REDES HIDROSANITARIAS Y/O REDES CONTRA INCENDIOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS, la matriz contempla como experiencia especifica que:

“Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del presente proceso de selección”

Y cuando el documento base señala que:

“Para la actividad secundaria en caso de requerirse la experiencia específica, se entenderá en el contexto de la experiencia general solicitada en dicha actividad”

Esto implica que la consideración requerida en la experiencia especifica, debe estar referida con la experiencia general, que para la actividad 1.8 es la siguiente:

“PROYECTOS QUE CORRESPONDAN O CONTEMPLEN ACTVIDADES DE: CONSTRUCCIÓN Y/O INSTALACIÓN Y/O OPTIMIZACIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O REFORZAMIENTO Y/O REHABILITACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O AMPLIACIÓN DE REDES HIDROSANITARIAS O BATERIAS SANITARIAS O UNIDADES SANITARIAS”.

Así las cosas, uno de los contratos presentados para acreditar la experiencia general en” PROYECTOS QUE CORRESPONDAN O CONTEMPLEN ACTVIDADES DE: CONSTRUCCIÓN Y/O INSTALACIÓN Y/O OPTIMIZACIÓN Y/O MEJORAMIENTO Y/O ADECUACIÓN Y/O REFORZAMIENTO Y/O REHABILITACIÓN Y/O MANTENIMIENTO Y/O AMPLIACIÓN DE REDES HIDROSANITARIAS O BATERIAS SANITARIAS O UNIDADES SANITARIAS” debe corresponder al 40% del presupuesto oficial del proceso de selección, en igual sentido, para la actividad 1.13.

Sin embargo, de lo anterior las entidades deben tener presente lo descrito en el literal v) numeral 3.5.1. del documento base, que señala lo siguiente, toda vez que la consulta refiere a que se está solicitando experiencia específica para las dos actividades accesorias:

v) En los casos en que la Entidad opte por la exigencia de la experiencia específica para las actividades distintas a la actividad principal, se deberá incluir la siguiente nota:

“Nota: Para el caso de experiencias combinadas un Proponente podrá acreditar experiencia en una o más actividades con un contrato o con contratos distintos”. (subrayado fuera de texto).

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: | Héctor Luis Quiñones QuiñonesAnalista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan David Cárdenas CabezaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual   |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE |

1. Los conceptos expedidos por la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública pueden ser consultados en plataforma de relatoría a la cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos> [↑](#footnote-ref-2)
2. Código: CCE-EICP-GI-14. Versión 1 [↑](#footnote-ref-3)