**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad**

El «factor de calidad», la versión 2 de los Documentos Tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Resolución No. 045 de 2020–, conserva los tres factores existentes en la versión 1–Resolución No. 1798 de 2019–, e incluyen como nuevas opciones que podrá elegir la entidad: i) la presentación de una garantía adicional o suplementaria, ii) el ofrecimiento de cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista y iii) el mantenimiento rutinario adicional por cuenta del contratista. Estos factores además se encuentran incluidos dentro del Documento Tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía –Resolución No. 044 de 2020–.

Frente a los nuevos factores es importante resaltar que los Documentos señalan que «de acuerdo con las características del objeto a contratar y con el principio de proporcionalidad y razonabilidad la Entidad debe elegir una o varias de las opciones previstas para otorgar el puntaje del factor de calidad». En este sentido, la entidad debe valorar, frente a su necesidad y a los principios mencionados, cuándo la inclusión de estos factores resulta pertinente para asegurar mejor calidad en la obra pública contratada, atendiendo a las particularidades de cada proyecto y, en todo caso, únicamente podrá exigir acreditar máximo tres de ellos, lo cual conserva el tope establecido en la Versión 1 de los Documentos.

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional**

El «Factor de Calidad ― Cuadrilla de trabajo adicional» tiene por objeto otorgar puntaje al proponente que se comprometa a ofertar y vincular a la obra cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo propio. Por cuadrilla se entiende el personal obrero adicional para un frente o unidad de trabajo que requiera el proyecto de infraestructura de transporte, la cual deberá ser de 5 obreros. Asimismo, este ofrecimiento será a costo y riesgo del contratista durante la ejecución del contrato y no podrá ser objeto de cobro adicional alguno a la entidad.

De igual manera, es importante señalar que la entidad definirá en el Documento Base las actividades y el tiempo que se necesitará para las cuadrillas de trabajo adicional. Con el fin de reducir la discrecionalidad de la entidad y fortalecer las ventajas que este factor supone para la calidad de la obra, la entidad otorgará el puntaje fijado para este criterio de acuerdo con el número de cuadrillas que el proponente se comprometa a incorporar durante la ejecución, según su capacidad. Este factor de calidad trae beneficios para el adecuado cumplimiento del contrato, incidiendo en la reducción del tiempo de ejecución y previniendo atrasos, de manera que favorece la calidad de la ejecución, en tanto incide, entre otras cosas, en una disminución de los plazos y en la atención oportuna de las contingencias que surjan durante la ejecución del contrato.

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Resolución 116 de 2020**

[…] los numerales 4.2.4, 4.2.5. y 4.2.6. del Documento Base de los Documentos Tipo para licitaciones públicas de infraestructura de trasporte –versión 2–, así como también los mismos numerales de los Documentos Tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, adoptados mediante las Resoluciones Nos. 044 y 045 de 2020, fueron modificados por medio de la Resolución No. 116 del 21 de julio de 2020, todas proferidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En términos generales, en la referida resolución se dispuso: i) que el ofrecimiento del proponente sobre la «garantía suplementaria o adicional» y el «mantenimiento adicional», no podrá superar el «[…] valor porcentual máximo entre el siguiente rango: entre el 30% y el 50% del plazo establecido por la entidad para la garantía de estabilidad y calidad de la obra […]» , valor porcentual que fija libremente la autoridad contratante dentro del referido rango; y ii) que, en relación con las «cuadrillas de trabajo» adicionales, las entidades deben elegir si establecen un estimado de frentes de trabajo o si no lo establecen, pues, en el primer evento, «[e]l proponente podrá ofrecer hasta máximo 2 cuadrillas por cada frente de trabajo» , mientras que en el segundo, «[…] ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte» […]

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional – Opción II**

De conformidad con la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, implementado por la Resolución No. 045 de 2020, modificado por la Resolución No. 116 de 2020, solo podrá ofrecerse una cuadrilla de trabajo adicional por cada 50 obreros estimados por la entidad estatal.

Conforme a esto, podrán ofrecerse tantas cuadrillas de trabajo adicionales, como veces sea divisible entre 50 la cantidad de obreros estimada por la entidad, de tal manera que si, por ejemplo, la entidad estima 60, 70, 80 o 90 obreros, solo se podrá ofrecer una cuadrilla, mientras que, si se estiman 110, 120, 130 0 140 podrán ofrecerse hasta dos cuadrillas de trabajo adicionales.

Bogotá D.C., **8/01/2021**

**N° Radicado: RS20210108000078**

Señor

**Carlos Arturo Corzo López**

Bucaramanga, Santander

**Concepto C – 764 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Resolución 116 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional – Opción II |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20201124000081 |

Estimado señor Corzo,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 23 de noviembre de 2020, 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.

**1. Problemas planteados**

El peticionario plantea la siguiente pregunta con relación al factor de calidad de cuadrillas de trabajo adicional de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte–Versión 2– «[…] si una entidad estima que en la obra a ejecutar se requiere utilizar 60 obreros para un proyecto de infraestructura de transporte, lo cual equivale a 1.2 cuadrillas, cual sería el número máximo de cuadrillas a ofertar 1 o 2??? (sic) […]».

**2. Consideraciones**

Para desarrollar los problemas planteados, es necesario explicar el alcance del factor de calidad como criterio de evaluación, asignación de puntaje y desempate de las propuestas económicas, particularmente, en relación con las cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo de este último y el mantenimiento adicional.

Para tales fines, se reiterarán las tesis expuestas en los conceptos C−294 del 18 de mayo de2020, C−276 del 26 de mayo de 2020, C−278 del 26 de mayo de 2020, , C−380 del 01 de junio de 2020, C−381 del 01 de junio de 2020, C−404 del 12 de junio de 2020, C−375 del 23 de junio de 2020, C−409 del 26 de junio de2020, C−392 del 30 de junio de 2020, C−430 del 07 del 7 de junio de 2020, C−481 del 27 de julio de 2020, C-540 del 19 de agosto de 2020, C-520 del 25 de agosto de 2020, C–599 del 15 de septiembre de 2020, C-617 del 17 de septiembre de 2020, C-631 del 2 de octubre de 2020 y C-682 del 25 de noviembre de 2020.

El «factor de calidad», la versión 2 de los Documentos Tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Resolución No. 045 de 2020–, conserva los tres factores existentes en la versión 1–Resolución No. 1798 de 2019–, e incluyen como nuevas opciones que podrá elegir la entidad: i) la presentación de una garantía adicional o suplementaria, ii) el ofrecimiento de cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista y iii) el mantenimiento rutinario adicional por cuenta del contratista. Estos factores además se encuentran incluidos dentro del Documento Tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía –Resolución No. 044 de 2020–.

Frente a los nuevos factores es importante resaltar que los Documentos señalan que «de acuerdo con las características del objeto a contratar y con el principio de proporcionalidad y razonabilidad la Entidad debe elegir una o varias de las opciones previstas para otorgar el puntaje del factor de calidad». En este sentido, la entidad debe valorar, frente a su necesidad y a los principios mencionados, cuándo la inclusión de estos factores resulta pertinente para asegurar mejor calidad en la obra pública contratada, atendiendo a las particularidades de cada proyecto y, en todo caso, únicamente podrá exigir acreditar máximo tres de ellos, lo cual conserva el tope establecido en la Versión 1 de los Documentos.

Adicionalmente, esta versión de los Documentos Tipo conserva el puntaje establecido para el factor de calidad en la Versión 1, de modo que no se alteró el total de los 19 puntos que puede otorgar la entidad por este criterio de evaluación. Estos 19 puntos corresponderán al total de los puntos que podrán asignarse como puntaje al rubro de factor de calidad; en casos de que se opte por varios factores de calidad estos 19 puntos deberán ser repartidos entre los mismos, de tal manera que la sumatoria del puntaje de los factores de calidad escogidos por la entidad no sobre pase los 19 puntos.

El «Factor de Calidad ― Cuadrilla de trabajo adicional» tiene por objeto otorgar puntaje al proponente que se comprometa a ofertar y vincular a la obra cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo propio. Por cuadrilla se entiende el personal obrero adicional para un frente o unidad de trabajo que requiera el proyecto de infraestructura de transporte, la cual deberá ser de 5 obreros. Asimismo, este ofrecimiento será a costo y riesgo del contratista durante la ejecución del contrato y no podrá ser objeto de cobro adicional alguno a la entidad.

De igual manera, es importante señalar que la entidad definirá en el Documento Base las actividades y el tiempo que se necesitará para las cuadrillas de trabajo adicional. Con el fin de reducir la discrecionalidad de la entidad y fortalecer las ventajas que este factor supone para la calidad de la obra, la entidad otorgará el puntaje fijado para este criterio de acuerdo con el número de cuadrillas que el proponente se comprometa a incorporar durante la ejecución, según su capacidad. Este factor de calidad trae beneficios para el adecuado cumplimiento del contrato, incidiendo en la reducción del tiempo de ejecución y previniendo atrasos, de manera que favorece la calidad de la ejecución, en tanto incide, entre otras cosas, en una disminución de los plazos y en la atención oportuna de las contingencias que surjan durante la ejecución del contrato.

Conforme a lo anterior, el puntaje otorgado por el factor de calidad depende del ofrecimiento que realice cada proponente en sus ofertas, de acuerdo con sus capacidades y competitividad. En este sentido, el mayor puntaje lo recibirá aquel oferente que ofrezca mayor número de cuadrillas de trabajo adicional.

Es del caso resaltar que los numerales 4.2.4, 4.2.5. y 4.2.6. del Documento Base de los Documentos Tipo para licitaciones públicas de infraestructura de trasporte –versión 2–, así como también los mismos numerales de los Documentos Tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, adoptados mediante las Resoluciones Nos. 044 y 045 de 2020, fueron modificados por medio de la Resolución No. 116 del 21 de julio de 2020, todas proferidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En términos generales, en la referida resolución se dispuso: i) que el ofrecimiento del proponente sobre la «garantía suplementaria o adicional» y el «mantenimiento adicional», no podrá superar el «[…] valor porcentual máximo entre el siguiente rango: entre el 30% y el 50% del plazo establecido por la entidad para la garantía de estabilidad y calidad de la obra […]»[[1]](#footnote-1), valor porcentual que fija libremente la autoridad contratante dentro del referido rango; y ii) que, en relación con las «cuadrillas de trabajo» adicionales, las entidades deben elegir si establecen un estimado de frentes de trabajo o si no lo establecen, pues, en el primer evento, «[e]l proponente podrá ofrecer hasta máximo 2 cuadrillas por cada frente de trabajo»[[2]](#footnote-2), mientras que en el segundo, «[…] ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte»[[3]](#footnote-3). En efecto, el artículo 1 de la Resolución 116 del 21 de julio de 2020, en lo relativo al factor de calidad de cuadrillas de trabajo adicionales, dispuso:

Artículo 1. Modificación de los numerales 4.2.4, 4.2.5 y 4.2.6 del documento base. Modifíquense los numerales 4.2.4, 4.2.5 y 4.2.6 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2 y de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte, los cuales quedarán así:

[…]

4.2.5 CUADRILLAS DE TRABAJO

[…]

En caso de que el proponente se comprometa a ofertar este Factor de Calidad debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

I. [La entidad podrá escoger una única opción entre alguna de las siguientes, según sea el caso particular de su proceso de contratación:

a. Opción I (Detalle de frentes de trabajo): [En el caso que la entidad en su etapa previa de planeación haya estimado un valor mínimo de frentes de trabajo] El proponente podrá ofrecer hasta máximo 2 cuadrillas por cada frente de trabajo, y la ponderación se hará en función de la sumatoria de las cuadrillas para la totalidad de los frentes de obra.

Para los fines del presente proceso de contratación, los frentes estimados de trabajo son: [la entidad deberá indicar los frentes de obra estimados como parte de su etapa previa para ser considerados por el proponente en su ofrecimiento].

b. Opción II (Sin estimado de frentes de trabajo): [En el caso que la entidad en su etapa previa de planeación, o como producto de la misma no haya considerado como necesario estimar frentes de trabajo y decida optar por este factor de calidad, podrá aplicar el siguiente criterio:]

El proponente ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte. [P.ej. en el caso que para un proyecto sean estimados un total de 100 obreros para poder ejecutar el objeto contractual, se podrán ofrecer hasta máximo 2 cuadrillas]

La ponderación se hará en función de la sumatoria de las cuadrillas adicionales ofrecidas

Para los fines de este aspecto, se tiene un valor aproximado de [la entidad deberá brindar un valor indicativo al proponente de la cantidad de obreros estimados] obreros como un valor estimativo para ser considerado por el proponente.

Como se observa, las entidades, a partir de la Resolución 116 de 2020, pueden implementar, discrecionalmente, alguna de las referidas opciones, las cuales permiten limitar los ofrecimientos de cuadrillas de trabajo adicional, ya sea en función de la estimación de frentes de trabajo realizada por la entidad estatal–Opción I–, o de los obreros en principio requeridos para ejecutar la obra–Opción II–. Conforme a esto, los ofrecimientos de cuadrillas de trabajo adicionales no dependerán exclusivamente de lo que el proponente está en capacidad de ofrecer, lo cual reduce el riesgo de direccionamiento, fomenta la competencia e incrementa las condiciones de calidad para la entidad.

Es del caso precisar que el Documento Base, antes de la Resolución 116 de 2020, no limitaba al oferente frente al número de cuadrillas de trabajo adicional que se comprometía a otorgar al proyecto, ni tampoco respecto al número de meses de mantenimiento rutinario adicional[[4]](#footnote-4). Estos ofrecimientos dependían únicamente de las capacidades propias de cada oferente; ya que se realizaban dependiendo de su infraestructura y capacidad financiera y la labor de análisis de las condiciones bajo las cuales presentaría su propuesta, además que cumplir estos ofrecimientos constituía una obligación contractual –lo sigue haciendo–, con todas las consecuencias que ello apareja, de manera que los proponentes ofertaban lo que podían cumplir.

En ese sentido, antes de la expedición de la Resolución 116 del 21 de julio de 2020, las entidades estatales que aplican la versión 2 del Documento Tipo para procesos de licitación pública o selección abreviada de menor cuantía, no se encontraban facultadas para fijar topes o un número máximo de cuadrillas que den lugar al otorgamiento del puntaje, ya que, como se sostenía antes de la vigencia de la referida resolución, esto dependía únicamente de los proponentes. Dicha postura se justificaba, además, en que las entidades no tienen la facultad de modificar el formato «7E – Cuadrillas de trabajo adicional», en la medida que es un Documento Tipo afectados por el principio de inalterabilidad, por lo que solo pueden modificar los apartados entre corchetes y resaltados en gris[[5]](#footnote-5).

Ahora bien, el objeto de la consulta está referido a la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base, conforme al cual los oferentes pueden realizar ofrecimientos de hasta una cuadrilla adicional por cada cincuenta (50) obreros. De la aplicación de esta opción surge una limitación para los ofrecimientos de los proponentes en términos de cuadrillas de trabajo adicional, la cual opera en función del numero de obreros requeridos para la ejecución de la obra, conforme a la estimación realizada por la entidad, de tal manera que los proponentes solo podrán realizar ofrecimientos de una cuadrilla adicional en razón de cada cincuenta (50) obreros.

La aplicación de esta regla no presenta mayor complicación cuando la estimación de obreros requeridos de 50 obreros, o cuando la cantidad estimada corresponde a un numero múltiplo de 50, ya que, por ejemplo, en el supuesto de 150 obreros, se podrán ofrecer hasta tres cuadrillas, en el caso de 350 obreros se podrán ofrecer hasta 7 y en el caso de 500 obreros el tope sería de 10 cuadrillas.

Sin embargo, la pregunta planteada por el peticionario indaga en torno cual sería el tope para los ofrecimientos de cuadrillas de trabajo adicionales cuando la estimación de obreros requeridos no corresponde a un número múltiplo de 50, como es el caso de una obra en la que se requieren 60 obreros.

Al respecto, es preciso recordar que, el Documento Base establece que por «cuadrilla de trabajo adicional se entiende la configurada por el personal obrero adicional para un frente o unidad de trabajo que requiera el proyecto de infraestructura de trabajo, la cual deberá ser de 5 obreros», sin dar lugar algún supuesto en el que se permitan ofrecimientos de cuadrillas conformadas por menos obreros.

Debe destacarse que el segundo párrafo de la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base, señala expresamente que el «proponente ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte». De este enunciado surge el mecanismo de limitación de ofrecimientos en este factor de calidad implementado en la opción aludida, el cual no es complementado por algún otro que sugiera la posibilidad de aplicar alguna regla de redondeo o corrección aritmética en los casos en los que la cantidad de obreros requeridos no corresponda a un múltiplo de 50.

Esto significa que, situaciones como la planteada por el peticionario se rigen por la regla general de la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base, según la cual, un proponente podrá ofrecer hasta una cuadrilla de trabajo adicional por cada 50 obreros requeridos. Conforme a esto, si una entidad opta por implementar este factor de calidad aplicando la Opción II, estimando, por ejemplo, 60 obreros o 90 obreros, los oferentes, en ambos casos, solo podrán ofrecer una cuadrilla de trabajo adicional.

Si bien la decisión de implementar o no el factor de cuadrillas de trabajo adicionales, así como la opción a aplicarse, son asuntos que deben definir las entidades estatales, debe mencionarse que lo aquí dicho aboca a realizar una precisión. El hecho de que solo pueda ofrecerse una cuadrilla por cada 50 obreros implica que la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base solo puede ser implementada en obras que requieran por lo menos dicha cantidad de obreros, ya que en el evento de que una entidad estime, por ejemplo, 35 obreros, de conformidad con la regla explicada, los proponentes no podrán ofrecer ni siquiera una cuadrilla, en la medida que se requiere que se hayan estimado al menos 50 obreros para que pueda ofrecerse una cuadrilla.

En virtud de esto, se recomienda que la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base, sea implementada en obras de infraestructura de transporte cuya ejecución requiera, en principio, al menos 50 obreros.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se contestarán las inquietudes formuladas.

**3. Respuestas**

«[…] si una entidad estima que en la obra a ejecutar se requiere utilizar 60 obreros para un proyecto de infraestructura de transporte, lo cual equivale a 1.2 cuadrillas, cual sería el número máximo de cuadrillas a ofertar 1 o 2??? (sic) […]».

De conformidad con la Opción II del numeral 4.2.5 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, implementado por la Resolución No. 045 de 2020, modificado por la Resolución No. 116 de 2020, solo podrá ofrecerse una cuadrilla de trabajo adicional por cada 50 obreros estimados por la entidad estatal.

Conforme a esto, podrán ofrecerse tantas cuadrillas de trabajo adicionales, como veces sea divisible entre 50 la cantidad de obreros estimada por la entidad, de tal manera que si, por ejemplo, la entidad estima 60, 70, 80 o 90 obreros, solo se podrá ofrecer una cuadrilla, mientras que, si se estiman 110, 120, 130 0 140 podrán ofrecerse hasta dos cuadrillas de trabajo adicionales.

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



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | Karlo Fernández Cala  Gestor T1-15 de la Dirección General |
| Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 116 del 21 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid.. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver la aclaración contenida en los dos primeros párrafos del presente numeral (2.3.).

   [↑](#footnote-ref-4)
5. Decreto 1082 de 2015 «Artículo 2.2.1.2.6.1.4. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de 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». [↑](#footnote-ref-5)