CCE-DES-FM-17

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

El «Factor de Calidad ― Cuadrillas 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 tiene que 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 pliego tipo 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 eligiendo si establecen un estimado de frentes de trabajo o si no lo establece.

[…]

Es importante precisar que las cuadrillas deben ser ofrecidas por el proponente, así como también valoradas por la entidad al calificar las propuestas, en números enteros, no en decimales o fracciones. Para otorgar el puntaje basta con diligenciar el formato «7E – Cuadrillas de trabajo adicional». En efecto, al diligenciarlo el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume respecto del número de cuadrillas de trabajo adicional, para lo cual el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: [número de cuadrillas ofrecidas por el Proponente, que no superen las establecidas en el documento base].

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Garantía suplementaria o adicional**

Por otra parte, la «Garantía Suplementaria o Adicional» es aquella otorgada por el contratista, distinta a la legal, cuando amplíe o mejore gratuitamente la cobertura de esta, asociada a la estabilidad y calidad de la obra. En este sentido, el proponente concederá la garantía adicional a través de una aseguradora, o puede hacerlo directamente como ocurre con la garantía comercial que se otorga sobre un producto. Es decir, la posibilidad de obtener puntaje por este factor no se encuentra sujeta a la existencia de un seguro que respalde el amparo adicional, dado que el proponente puede otorgar la garantía por sí mismo, sin necesidad de acudir a una aseguradora.

[…]

Para otorgar el puntaje basta con diligenciar el formato «7D – Garantía suplementaria o adicional». En efecto, al diligenciarlo el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume respecto del número de meses de la garantía suplementaria o adicional en relación con la estabilidad y calidad de la obra una vez haya vencido el Amparo de Estabilidad y Calidad de la Garantía de Cumplimiento, para lo cual el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: La garantía adicional o suplementaria será otorgada por el término de [Señalar el número de meses que no supere el plazo establecido en el documento base].

Bogotá, 8 de marzo de 2021

 ****

Señora

**Luisa Marina Gómez Rivera**

Ciudad

 **Concepto C – 046 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Garantía suplementaria o adicional |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210125000542 |

Estimada señora Gómez,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 25 de enero de 2021.

**1. Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: «[...] En el formato 7E GARANTÍA SUPLEMENTARIA O ADICIONAL (sic), es correcto que el oferente en el espacio indicado escriba únicamente el dato en meses [...]». Igualmente, respecto de la opción del factor de calidad de cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista, «[...] En el formato 7E CUADRILLAS DE TRABAJO ADICIONAL (sic), es correcto que el oferente en el espacio indicado escriba únicamente el resultado de la multiplicación del número de frente por el máximo de cuadrillas permitidas por frente o un numero inferior al resultado de la operación planteada anteriormente [...]».

**2. Consideraciones**

Teniendo en cuenta que la consulta se realiza sobre la versión 2 de los Documentos Tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, las consideraciones que se presentan a continuación están relacionadas con dicho Documento Tipo.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el factor de calidad en procesos de selección regidos por documentos tipo, en los conceptos C-294 del 18 de mayo de 2020; C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020; C-278 del 26 de mayo de 2020; C–380 y C–381 del 1 de junio de 2020; C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-431 del 9 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-540 del 19 de agosto de 2020, C-520 del 25 de agosto de 2020, C-682 del 25 de noviembre de 2020 y C-766 del 8 de enero de 2021. Algunas consideraciones expuestas en estos conceptos se reiteran a continuación.

 Antes de desarrollar el tema propuesto, esta entidad estima necesario resaltar que actualmente se adoptaron los Documentos Tipo para licitaciones públicas de obra de infraestructura de trasporte –versión 3–, que aplican obligatoriamente para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 20201. Mediante estos nuevos documentos tipo se modificaron los formatos de factor de calidad. Las modificaciones anteriores se realizaron mediante la Resolución No. 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».

 En términos generales, se resalta que el Documento base de los Documentos Tipo versión 3, solo contempla como factores de calidad: i) implementación del programa de gerencia de proyectos, ii) disponibilidad y condiciones funcionales de la maquinaria de obra, iii) presentación de un plan de calidad, y iv) garantía suplementaria o adicional por cuenta del contratista. Por ende, se eliminó el factor de calidad de cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista, y a su vez el Formato 7 – Factor de calidad ya no contiene el Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional.

 Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, se tiene que, en relación con 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–, conservó los tres factores existentes en la versión 1 –Resolución No. 1798 de 2019–, e incluyó como nuevas opciones que podía 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.

En relación con los nuevos factores es importante resaltar que los documentos tipo – Versión 2 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 la acreditación de máximo tres de ellos, lo cual conserva el tope establecido en la Versión 1 de los documentos.

Adicionalmente, la versión 2 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. De esta manera, estos 19 puntos corresponden al total de los que podrán asignarse como puntaje por el factor de calidad. En caso de que se opte por incluir varios factores de calidad, estos 19 puntos deberán ser repartidos entre los mismos, de tal manera que la sumatoria del puntaje de los factores escogidos por la entidad no sobre pase los 19 puntos.

**2.1. Factor de calidad – cuadrillas de trabajo adicional**

El «Factor de Calidad ― Cuadrillas 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 tiene que 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 pliego tipo 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 eligiendo si establecen un estimado de frentes de trabajo o si no lo establece.

En el primer evento, «[e]l proponente podrá ofrecer hasta máximo 2 cuadrillas por cada frente de trabajo»[[1]](#footnote-1), mientras que en el segundo, «[…] ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte». 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.

Ahora bien, la Resolución No. 116 de 2020, modificó, entre otros aspectos, el numeral 4.2.5., subnumeral I), de los documentos tipo, y establece los topes que tienen los ofrecimientos de cuadrillas de trabajo adicional dependiendo de cada una de las dos opciones, de manera que no dependerá exclusivamente del proponente ofertar el número de cuadrillas de trabajo adicional que está en capacidad de ofrecer. Lo anterior teniendo en cuenta que se contará con el límite indicado, manteniendo el fomento de la competencia y el incremento de las condiciones de calidad de las obras.

Es importante precisar que las cuadrillas deben ser ofrecidas por el proponente, así como también valoradas por la entidad al calificar las propuestas, en números enteros, no en decimales o fracciones. Para otorgar el puntaje basta con diligenciar el formato «7E – Cuadrillas de trabajo adicional». En efecto, al diligenciarlo el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume respecto del número de cuadrillas de trabajo adicional, para lo cual el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: [número de cuadrillas ofrecidas por el Proponente, que no superen las establecidas en el documento base].

 Las entidades y los oferentes no tienen la facultad de modificar el formato «7E – Cuadrillas de trabajo adicional», en la medida que este es un Documento Tipo afectado por el principio de inalterabilidad, por lo que solo pueden modificar los apartados entre corchetes y resaltados en gris, de acuerdo con lo permitido por cada documento tipo [[2]](#footnote-2).

**2.2. Factor de calidad «garantía adicional o suplementaria»**

Debe señalarse que la «Garantía Suplementaria o Adicional» es aquella otorgada por el contratista, distinta a la legal, cuando amplíe o mejore gratuitamente la cobertura de esta, asociada a la estabilidad y calidad de la obra. En este sentido, el proponente concederá la garantía adicional mediante una aseguradora, o puede hacerlo directamente como ocurre con la garantía comercial que se otorga sobre un producto. Es decir, la posibilidad de obtener puntaje por este factor no se encuentra sujeta a la existencia de un seguro que respalde el amparo adicional, dado que el proponente puede otorgar la garantía por sí mismo, sin necesidad de acudir a una aseguradora.

Los Documentos Tipo establecen que la «garantía adicional o suplementaria» está asociada a la estabilidad y calidad de la obra, y que el proponente ofertará la vigencia de la garantía adicional a partir del vencimiento del plazo del amparo de estabilidad y calidad de la obra. De conformidad con el Decreto 1082 de 2015 este amparo cubre a la entidad estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción[[3]](#footnote-3).

 En este sentido, la «Garantía adicional o suplementaria», por ser un amparo asociado a la estabilidad y calidad de la obra, cubrirá a la entidad estatal contratante de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier daño o deterioro, imputables al contratista, sufridos por la obra entregada. Este amparo adicional empieza después del plazo previsto para la garantía de estabilidad y calidad de la obra, no pudiendo ser esta última inferior a cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual la entidad estatal recibe a satisfacción la obra.

Asimismo, se establece que la entidad otorgará el puntaje que determine para este factor, de acuerdo con el número de meses que el proponente ofrezca como vigencia de la garantía adicional. En efecto, este criterio de asignación de puntaje tiene por objeto que las entidades estatales cuenten con una cobertura adicional a la prevista para la estabilidad y calidad de la obra por un término adicional, situación que incide en la idoneidad y mejora de condiciones de la obra[[4]](#footnote-4).

Para otorgar el puntaje basta con diligenciar el formato «7D – Garantía suplementaria o adicional». En efecto, al diligenciarlo el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume respecto del número de meses de la garantía suplementaria o adicional en relación con la estabilidad y calidad de la obra una vez haya vencido el amparo de estabilidad y calidad de la obra de la garantía única de cumplimiento, para lo cual el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: La garantía adicional o suplementaria será otorgada por el término de [Señalar el número de meses que no supere el plazo establecido en el documento base].

En el evento que resulte adjudicatario del proceso de contratación, los compromisos que se hicieron con ocasión de estos ofrecimientos se convierten en obligaciones contractuales de obligatorio cumplimiento, so pena de activarse las consecuencias asociadas al incumplimiento, incluyendo el uso de facultades sancionatorias de las entidades estatales.

 En tal sentido, la Ley 1150 de 2007, en el artículo 17, establece que en virtud del derecho al debido proceso y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estas tienen la facultad de imponer multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir sus obligaciones[[5]](#footnote-5). En armonía con lo anterior, el «Anexo 5 – Minuta del Contrato», en la «Cláusula 15. Multas», numeral 1, prevé, como uno de los contenidos de las cláusulas que las entidades pueden incorporar en sus contratos, que se impondrá una multa por incumplir el ofrecimiento otorgado en cuanto al factor de calidad. Así se estableció en los documentos tipo:

 **CLÁUSULA 15. MULTAS**

[…]

Si durante la ejecución del Contrato se generaran incumplimientos del Contratista, se causarán las siguientes multas:

[…]

7. Por incumplir el ofrecimiento otorgado en cuanto al factor calidad, al Contratista se le impondrá una multa equivalente al [0,5%] del valor del contrato, [por cada día calendario de atraso en el cumplimiento de dicha obligación].

 De esta manera, en caso de que el oferente resulte adjudicatario del proceso de contratación, y en consecuencia celebre el contrato con la entidad estatal, los ofrecimientos realizados en relación con los factores de calidad mencionados se deben cumplir, so pena que se impongan las sanciones pactadas en el contrato, como, por ejemplo, la multa o la cláusula penal. En tal sentido, luego de celebrado el contrato, constituye una obligación del contratista aportar la póliza o la garantía comercial directa, de conformidad con el compromiso asumido al presentar el formato 7D, de acuerdo con los mecanismos explicados para cumplir esta obligación.

**3. Respuestas**

«[...] En el formato 7E GARANTÍA SUPLEMENTARIA O ADICIONAL (sic), es correcto que el oferente en el espacio indicado escriba únicamente el dato en meses [...]». Igualmente, respecto de la opción del factor de calidad de cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista, «[...] En el formato 7E CUADRILLAS DE TRABAJO ADICIONAL (sic), es correcto que el oferente en el espacio indicado escriba únicamente el resultado de la multiplicación del número de frente por el máximo de cuadrillas permitidas por frente o un numero inferior al resultado de la operación planteada anteriormente [...]»

En primer lugar, en el formato «7D – Garantía suplementaria o adicional», el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume respecto del número de meses de la garantía suplementaria o adicional, en relación con la estabilidad y calidad de la obra, una vez haya vencido el amparo de estabilidad y calidad de la obra de la garantía única de cumplimiento. Para este fin, el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: «la garantía adicional o suplementaria será otorgada por el término de [Señalar el número de meses que no supere el plazo establecido en el documento base]».

Por tanto, el oferente solo debe indicar el número de meses de la garantía suplementaria o adicional, sin incluir otra información que ya está contenida en el Documento base de los Documentos tipo, como el conteo del término y el valor de la garantía. Lo anterior, sin perjuicio de que el proponente deba completar los demás espacios entre corchetes y resaltados en gris incluidos en dicho formato.

Finalmente, respecto del formato «7E – Cuadrillas de trabajo adicional», el proponente debe indicar, bajo la gravedad de juramento, cuál es el compromiso que asume respecto del número de cuadrillas de trabajo adicional, para lo cual el formato contiene la siguiente nota en corchetes y resaltado en gris: «[número de cuadrillas ofrecidas por el Proponente, que no superen las establecidas en el documento base]». En ese sentido, el formato se diligencia con el número total de cuadrillas, después de multiplicarlas por los frentes de trabajo, cuando se hayan establecido frentes de trabajo, y de acuerdo con el número de cuadrillas que el proponente se comprometa a utilizar en la ejecución del contrato, sin que sea necesario señalar el número de cuadrillas por cada frente, ya que la nota en corchetes y resaltado en gris del formato no solicita esta información.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Ximena Ríos LópezGestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual |
| Anexo: | 0 |

1. Resolución No. 116 de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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-2)
3. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:

[…]

»Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción». [↑](#footnote-ref-3)
4. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.3.1.14. Suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra. Esta garantía debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra. La Entidad Estatal debe determinar el valor de esta garantía en los pliegos de condiciones de la Contratación, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato

»La Entidad Estatal puede aceptar que esta garantía tenga una vigencia inferior a cinco (5) años previa justificación técnica de un experto en la materia objeto del contrato». [↑](#footnote-ref-4)
5. Ley 1150 de 2007: «Artículo 17. Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

»En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

»Parágrafo. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

»Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas». [↑](#footnote-ref-5)