CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Versión 2 – Factor de calidad – Inexistencia de topes**

[…] la entidad no puede fijar discrecionalmente un número de meses que den lugar a otorgar todo el puntaje o defina cuántas cuadrillas de trabajo adicional se necesitan, o los perfiles de los integrantes de la cuadrilla, sino que depende del proponente definir el tiempo y número de cuadrillas de trabajo adicional que está en capacidad de ofertar, lo cual reduce el riesgo de direccionamiento, fomenta la competencia e incrementa las condiciones de calidad para la entidad.

**DOCUMENTOS TIPO – Versión 2 – Factor de calidad – Puntaje – Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional – Formato 7F – Mantenimiento adicional**

Es importante mencionar que para otorgar el puntaje basta con diligenciar el «Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional» o el «Formato 7F – Mantenimiento adicional», dependiendo de los criterios de evaluación seleccionados por la entidad. En efecto, al diligenciarlos el proponente indica bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume, ya sea el tiempo de garantía adicional, el número de cuadrillas de trabajo adicional o el tiempo que realizará el mantenimiento rutinario.

Los ofrecimientos que se hagan mediante la presentación de estos formatos dependen únicamente de las capacidades propias de cada oferente; ya que se realizará dependiendo de su infraestructura y capacidad financiera y la labor de análisis de las condiciones bajo las cuales presentará su propuesta, además que cumplir estos ofrecimientos constituye una obligación contractual, con todas las consecuencias que ello apareja, de manera que los proponentes ofertarán lo que puedan cumplir.

**ACTA DE CIERRE – Normativa – Contenido – Información – Ofrecimientos ofertados**

Si bien el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ni el Decreto 1082 de 2015 regulan el contenido del acta de cierre, en los Documentos Tipo de infraestructura de transporte sí se obliga a las entidades a registrar el cierre del proceso y, además, elaborar un documento que contenga los datos más relevantes de las ofertas, entre estos, se pueden incluir los ofrecimientos que realicen los proponentes en materia de «factor de calidad», si así lo considera procedente la entidad. Vale recordar que los Documentos Tipo de infraestructura de transporte son de obligatorio cumplimiento.

Bogotá D.C., **23/06/2020 Hora 11:53:49s**

**N° Radicado: 2202013000005269**

Señor

**Hernán Barrios Castillo**

Valledupar, Cesar

**Concepto C ─ 340 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Versión 2 – Factor de calidad – Inexistencia de topes / DOCUMENTOS TIPO – Versión 2 – Factor de calidad – Puntaje – Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional – Formato 7F – Mantenimiento adicional / ACTA DE CIERRE – Normativa – Contenido – Información de ofrecimientos ofertados |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000004099 |

Estimado señor Barrios,

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 23 de mayo 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**

Usted realiza la siguiente pregunta relacionada con «el factor de calidad» de los Documento Tipo de licitación pública de infraestructura de transporte – versión 2: «Cuando en un proceso de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 2) la entidad dentro del factor de calidad solicite para la obtención de puntaje por este criterio CUADRILLAS A TRABAJO Y COSTO ADICIONAL DEL CONTRATISTA y MANTENIMIENTO ADICIONAL, teniendo en cuenta que son aspectos relevantes es necesario que en el CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE OFERTAS quede consignado en el acta de cierre el número de cuadrillas de trabajo adicional que el proponente se comprometa a ofertar y vincular a la obra a costo y riesgo propio y el número de meses durante los cuales se compromete a realizar por su propia cuenta y riesgo las labores de mantenimiento rutinario de la obra construida».

1. **Consideraciones**

Para desarrollar los problemas planteados se estudiará, en primer lugar, las características principales de los factores de calidad que fueron incluidos en los Documentos Tipo de licitación pública de obra de infraestructura de transporte – versión 2; en segundo lugar, se explicará cómo se debe entender el mantenimiento rutinario; y, finalmente, se explicará qué información debe contener el acta de cierre de un proceso de selección.

**2.1 Factor de calidad en los Documentos Tipo de licitación pública de infraestructura de transporte – Versión 2**

En relación con el «factor de calidad», es preciso aclarar que los Documentos Tipo conservan los tres factores existentes en la Versión 1 de licitación pública, e incluyen como nuevas opciones que podrá elegir la entidad: i) la presentación de una garantía adicional o suplementaria, ii) cuadrillas de trabajo adicional a costo y riesgo del contratista y iii) el mantenimiento rutinario adicional por cuenta del contratista.

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 este factor 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, 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. A continuación, se explicará cada uno de estos factores.

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.

Por su parte, el «Factor de Calidad ― Mantenimiento adicional» tiene como objeto mejorar la calidad de la obra, ya que se garantiza un mantenimiento rutinario, situación que otorga beneficios a las entidades y a la ciudadanía en cuanto a la durabilidad de las condiciones de la infraestructura de transporte. Ahora, el proponente ofertará el número de meses durante los cuales se compromete a realizar por su propia cuenta y riesgo las labores de mantenimiento rutinario de la obra construida. El término ofertado será contado a partir de la terminación de las obras objeto del proceso de contratación.

Asimismo, es importante señalar que las labores ofrecidas corresponden a mantenimientos rutinarios que no estén relacionados con la estabilidad y calidad de las obras, y la entidad determinará la forma para llevar a cabo el seguimiento de las labores ofertadas durante la ejecución del contrato.

Conforme a lo anterior, el puntaje otorgado por estos dos factores 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 tiempo de garantía adicional, el que ofrezca mayor número de cuadrillas de trabajo adicional y, finalmente, el que se comprometa a realizar durante un plazo mayor labores de mantenimiento rutinario después de terminar las obras objeto del proceso de contratación.

En otras palabras, la entidad no puede fijar discrecionalmente un número de meses que den lugar a otorgar todo el puntaje o defina cuántas cuadrillas de trabajo adicional se necesitan, o los perfiles de los integrantes de la cuadrilla, sino que depende del proponente definir el tiempo y número de cuadrillas de trabajo adicional que está en capacidad de ofertar, lo cual reduce el riesgo de direccionamiento, fomenta la competencia e incrementa las condiciones de calidad para la entidad.

Es importante mencionar que para otorgar el puntaje basta con diligenciar el «Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional» o el «Formato 7F – Mantenimiento adicional», dependiendo de los criterios de evaluación seleccionados por la entidad. En efecto, al diligenciarlos el proponente indica bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume, ya sea el tiempo de garantía adicional, el número de cuadrillas de trabajo adicional o el tiempo que realizará el mantenimiento rutinario.

Los ofrecimientos que se hagan mediante la presentación de estos formatos dependen únicamente de las capacidades propias de cada oferente; ya que se realizará dependiendo de su infraestructura y capacidad financiera y la labor de análisis de las condiciones bajo las cuales presentará su propuesta, además que cumplir estos ofrecimientos constituye una obligación contractual, con todas las consecuencias que ello apareja, de manera que los proponentes ofertarán lo que puedan cumplir.

* 1. **Contenido del acta de cierre**

Finalmente, usted pregunta: ¿qué garantías o qué normas existen que obliguen a las entidades al momento del cierre a plasmar en el acta de cierre los ofrecimientos realizados en relación con los «Factores de Calidad»? Para desarrollar el problema planteado, en primer lugar, se explicará la normativa del sistema de compra pública que regula el alcance y la información mínima que debe contener este documento; y, en segundo lugar, se explicará la forma como se regula este tema en los Documentos Tipo de infraestructura de transporte.

El «acta de cierre» no está regulada en la normativa del sistema de compra pública, en consecuencia, no existe ley o decreto que defina o señale la información que debe contener este documento; sin embargo, pese a la indefinición clara de su contenido, es un documento conocido en la práctica de la contratación estatal. Al respecto, el Consejo de Estado señala que este es un documento que no tiene la naturaleza jurídica de acto administrativo y tiene por objeto registrar un hecho, en este caso, el relativo al cierre de un proceso licitatorio. Así se indicó en los siguientes términos:

[…] acto que no comporta la naturaleza jurídica de acto administrativo y, por ende, no susceptible de control jurisdiccional, por cuanto no contiene una decisión de la entidad demandada emitida en ejercicio de función administrativa, cuyo contenido y alcance sea la de crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica, sino que tan solo, es un documento limitado a registrar un hecho, en este caso, el relativo al cierre de un proceso licitatorio, determinación ésta preestablecida por la entidad estatal en el respectivo acto de convocatoria del proceso licitatorio y en el pliego de condiciones con base en el cual debió desarrollarse el mismo[[1]](#footnote-2).

Así pues, el acta de cierre a pesar de no estar regulada en las normas que regulan la contratación pública, la jurisprudencia la define como un documento que registra el cierre del proceso de contratación.

De otra parte, tratándose de procesos licitatorios para la selección de contratistas de obra pública, el parágrafo 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 1882 de 2018, dispone que las ofertas deben presentarse en dos sobres: i) un primer sobre en el que se incluyen los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica y ii) un segundo sobre en el que se deposita exclusivamente la oferta económica. Los ofrecimientos que se realicen con ocasión del «factor de calidad» mediante el «Formato 7E – Cuadrillas de trabajo adicional» o el «Formato 7F – Mantenimiento adicional», constituyen requisitos que asignan puntaje distintos de la oferta económica, por lo que deben depositarse dentro del primer sobre.

En desarrollo de esta norma, «el numeral 2.4» de los Documentos Tipo de infraestructura de transporte[[2]](#footnote-3) regula la apertura de estos sobres, señalando que en los procesos adelantados en el SECOP I, es necesario que las entidades elaboren un «acta de cierre» al momento de la apertura de las ofertas. Así se indicó:

Una vez vencido el término para presentar ofertas, la Entidad Estatal debe realizar la apertura del Sobre No. 1 en presencia de los Proponentes o veedores que deseen asistir y elaborar un acta de cierre en la cual conste la fecha y hora de recibo de las ofertas, indicando el nombre o razón social de los oferentes y sus representantes legales, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.5 del Decreto 1082 de 2015.

En el lugar y fecha señalada, en un acto público se realizará la apertura del Sobre No. 1 de todas las ofertas y tendrá la responsabilidad de hacerlo la [Dependencia de la Entidad encargada de abrir el sobre]. Una vez realizada la apertura, las propuestas son públicas y cualquier persona podrá consultarlas en el sitio o pedir copias, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 y respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios. (Aparte en corchetes propio del original).

Igualmente se señala que los funcionarios o contratistas de la entidad que intervengan en la apertura de las ofertas deben suscribir el acta y, además, diligenciar como información mínima: el nombre de los proponentes; si la carta de presentación fue incluida y está firmada; el número de la garantía de seriedad de la oferta que la acompaña; el número de folios; las observaciones correspondientes; así como los demás aspectos relevantes que considere la entidad. De esta forma, la entidad tiene la discrecionalidad de incluir otros aspectos relevantes de la oferta, como es el caso del ofrecimiento realizado por los proponentes en los «Factores de calidad»[[3]](#footnote-4).

No obstante, tal como se colige del apartado transcrito, el Sobre No. 1 debe ser abierto por la entidad al momento de elaborar el acta de cierre, momento a partir del cual el contenido de la oferta pasa a ser público, estando habilitado cualquier interesado para consultarlo en el sitio de la apertura o solicitar copias, por lo que cualquier persona que así lo desee podrá conocer los ofrecimientos realizados en cuanto al «Factor de Calidad», sin que una eventual decisión de la entidad, en el sentido de no incluirlos en el «acta de cierre», obstaculice el derecho a acceder a esta información.

En este sentido, si bien el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ni el Decreto reglamentario 1082 de 2015 regulan el contenido del acta de cierre, en los Documentos Tipo de infraestructura de transporte sí se obliga a las entidades a registrar el cierre del proceso y, además, elaborar un documento que contenga los datos más relevantes de las ofertas, entre estos, se pueden incluir los ofrecimientos que realicen los proponentes en materia de «factor de calidad», si así lo considera procedente la entidad. Vale recordar que los Documentos Tipo de infraestructura de transporte son de obligatorio cumplimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que la elaboración de un acta de cierre en la que se consigne la información más relevante de las ofertas presentadas constituye una buena práctica tanto para procesos de licitación pública como para procesos de selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, en la medida que permite dar transparencia al proceso de contratación al registrar con detalle y dar publicidad a información importante para la evaluación del proceso.

1. **Respuestas**

«Cuando en un proceso de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 2) la entidad dentro del factor de calidad solicite para la obtención de puntaje por este criterio CUADRILLAS A TRABAJO Y COSTO ADICIONAL DEL CONTRATISTA y MANTENIMIENTO ADICIONAL, teniendo en cuenta que son aspectos relevantes es necesario que en el CIERRE DEL PROCESO Y APERTURA DE OFERTAS quede consignado en el acta de cierre el número de cuadrillas de trabajo adicional que el proponente se comprometa a ofertar y vincular a la obra a costo y riesgo propio y el número de meses durante los cuales se compromete a realizar por su propia cuenta y riesgo las labores de mantenimiento rutinario de la obra construida»

Si bien el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ni el Decreto 1082 de 2015 regulan el contenido del acta de cierre, en los Documentos Tipo de infraestructura de transporte sí se obliga a las entidades a registrar el cierre del proceso y, además, elaborar un documento que contenga los datos más relevantes de las ofertas, entre estos, se pueden incluir los ofrecimientos que realicen los proponentes en materia de «factor de calidad», si así lo considera procedente la entidad. Vale recordar que los Documentos Tipo de infraestructura de transporte son de obligatorio cumplimiento.

De otro lado, como se indicó, la entidad debe abrir los Sobres No. 1 al momento de elaborar el acta de cierre, momento a partir del cual el contenido de la oferta pasa a ser público, estando habilitado cualquier interesado para consultarlo en el sitio de la apertura o solicitar copias, por lo que cualquier persona que así lo desee podrá conocer los ofrecimientos realizados en cuanto al «Factor de Calidad», sin que una eventual decisión de la entidad, en el sentido de no incluirlos en el «acta de cierre», obstaculice el derecho a acceder a esta información.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboraron: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Contratista – Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista – Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Consejo de Estado. Sección Tercera. Fecha: 13 de julio de 2000. Exp. 1.753. C.P German Rodríguez Villamizar [↑](#footnote-ref-2)
2. Documentos Tipo de Licitación Pública de Infraestructura de Transporte – Versión 2 adoptados por al Resolución 045 de 2020 y los Documentos Tipo de Selección Abreviada de Infraestructura de Transporte adoptados por la Resolución 044 de 2020. [↑](#footnote-ref-3)
3. Documentos Tipo de Licitación Pública de Infraestructura de Transporte – Versión 2,numeral Cierre del proceso y apertura de ofertas:«De lo anterior, se levantará un acta que solo será suscrita por los funcionarios o contratistas de la Entidad que intervengan en la diligencia de cierre, en la cual se relacionará como información del Sobre 1 de cada oferta, el nombre de los Proponentes, si la carta de presentación fue incluida y está firmada; el número de la garantía de seriedad de la oferta que la acompaña; el número de folios y las observaciones correspondientes, así como los demás aspectos relevantes que considere la Entidad». [↑](#footnote-ref-4)