**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 incluye 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 – Puntuación**

[…] 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 sobrepase los 19 puntos.

**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 – Mantenimiento adicional**

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 necesario 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Resolución No. 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 – Límites – Antes de la Resolución No. 116 de 2020**

Es del caso precisar que el Documento Tipo, antes de la Resolución No. 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. 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 No. 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 los formatos «7E – Cuadrillas de trabajo adicional» y «7F – Mantenimiento adicional», en la medida que estos son Documentos Tipo afectados por el principio de inalterabilidad, por lo que solo pueden modificar los apartados entre corchetes y resaltados en gris.

**DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Ofertas por encima de límites**

[E]n procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados con documentos tipo –Versión 2–, así como en los de selección abreviada de menor cuantía, en los que se presenten ofertas de garantía suplementaría, cuadrillas de trabajo adicional o mantenimiento rutinario adicional por encima de los topes fijados por la entidad conforme a las reglas introducidas la Resolución No. 116 de 2020, las entidades deberán abstenerse de otorgar los puntos contemplados para dichos factores de calidad, comoquiera que tales ofrecimientos se apartan de las reglas establecidas en el pliego de condiciones, razón por la que el puntaje que les corresponde es de 0.

Bogotá D.C., **17/09/2020 Hora 10:20:55s**

**N° Radicado: 2202013000008914**

Señor

**Uliaonf Forero Gamboa**

Bucaramanga, Santander

**Concepto C – 617 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Puntuación / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Cuadrillas de trabajo adicional / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Mantenimiento adicional / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Resolución 116 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Antes de la Resolución 116 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Factor de Calidad – Límites – Ofertas por encima de límites |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta 4202012000007826 |

Estimado señor Forero,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 7 de septiembre 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**

En relación con la modificación al factor de calidad de los Documentos Tipo de infraestructura de transporte introducida por la Resolución 116 de 2020, se formulan las siguiente preguntas «[…] Si un oferente ofrece más de lo estipulado en la resolución, por ejemplo, la entidad estima dos frentes de trabajo para el factor de cuadrillas adicionales, es decir, el máximo número de cuadrillas adicionales a ofrecer es de cuatro (4). Qúe sucede si un proponente ofrece cinco (5) cuadrillas? La Entidad puede decir que está ofertando inclusive más de lo requerido, por lo tanto, le deben asignar el máximo puntaje? o por el contrario, no se le debe asignar puntaje por este factor? Elevo esta consulta para los tres factores de calidad mencionados [garantia adicional, cuadrillas de trabajo y mantenimiento adicional ] [….]».

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el factor de calidad en procesos de selección con 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–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-481 del 27 de julio de 2020, C-540 del 19 de agosto de 2020 y C-520 del 25 de agosto de 2020. Algunas consideraciones expuestas en estos conceptos se reiteran a continuación.

Antes de proceder al estudio de los interrogantes planteados, es necesario resaltar que los numerales 4.2.4, 4.2.5. y 4.2.6. del Documento Base para licitaciones públicas de infraestructura de trasporte –versión 2–, relativos a los factores de calidad de garantía suplementaria, cuadrillas de trabajo adicional y mantenimiento adicional, así como también los mismos numerales del pliego 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 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–, 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.

**2.1. Garantía suplementaria**

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.

La Ley 1480 de 2011, en el artículo 13, señala que los productores y proveedores podrán otorgar garantías suplementarias a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta, de forma gratuita u onerosa. Asimismo, señala que también podrán otorgar este tipo de garantías terceros especializados que cuenten con la infraestructura y recursos adecuados para cumplir con la garantía[[1]](#footnote-1). De este modo, la normativa también ha definido a las garantías suplementarias como aquellas que ofrecen los productores o proveedores de un bien o servicio, por el término adicional al previsto en la garantía legal.

De esta manera, para el otorgamiento del puntaje por concepto de la «Garantía suplementaria o adicional» no es necesario que la sea otorgada por una aseguradora, sino que bastará la garantía comercial que ofrezca el propio contratista, ya sea el proveedor o el fabricante del bien o servicio.

Por otro lado, en los Documentos Tipo se reconoce que la «garantía adicional o suplementaria» está asociada a la estabilidad y calidad de la obra. Y el proponente ofertará la vigencia de la garantía adicional a partir del vencimiento del plazo del Amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra. En virtud del 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[[2]](#footnote-2).

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, que en todo caso no puede ser inferior a cinco (5) años[[3]](#footnote-3) 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.

**2.2. 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.

**2.3. Mantenimiento adicional**

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 necesario 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 los 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 número de cuadrillas de trabajo adicional y el que se comprometa a realizar durante un plazo mayor labores de mantenimiento rutinario después de la terminación de las obras objeto del proceso de contratación.

**2.4. Resolución No. 116 de 2020**

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 […]»[[4]](#footnote-4), 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»[[5]](#footnote-5), mientras que en el segundo, «[…] ofrecerá 1 cuadrilla adicional por cada 50 obreros que sean requeridos para el proyecto de infraestructura de transporte»[[6]](#footnote-6). En efecto, el artículo 1 de la Resolución 116 del 21 de julio de 2020, 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:

4.2.4 GARANTÍA SUPLEMENTARIA O ADICIONAL

[…]

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

[…]

IV. El ofrecimiento realizado por el proponente no podrá superar el [la entidad deberá determinar el valor porcentual máximo entre el siguiente rango: 30% y 50%] del plazo establecido por la entidad para la garantía de estabilidad y calidad de la obra de acuerdo con las disposiciones del artículo 2.2.1.2.3.1.14. del Decreto 1082 de 2015. [Es decir, si fue establecido un plazo de estabilidad y calidad de la obra de 5 años, y fue fijado un valor máximo del 50%, el proponente podrá ofertar hasta máximo 30 meses de garantía suplementaria o adicional.]

V. El plazo máximo a ofertar por concepto de garantía suplementaria o adicional es: [la entidad deberá indicar el valor en meses máximo que será posible ofertar por parte del Proponente.]

Igualmente, en relación con el numeral 4.2.5. del Documento Base, relacionado con las «cuadrillas adicionales de trabajo», el artículo 1 de la Resolución No. 116 de 2020, establece lo siguiente:

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.

Asimismo, frente al numeral 4.2.6. del Documento Base, que trata sobre el «mantenimiento adicional» el artículo 1 de la Resolución No. 116 de 2020, establece lo siguiente:

4.2.6 MANTENIMIENTO ADICIONAL

[…]

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

I. 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 y hará parte del periodo de ejecución del contrato, el cual no podrá ser superior al tope establecido por la entidad.

II. El ofrecimiento realizado por el proponente no podrá superar el [la entidad deberá determinar el valor porcentual máximo entre el siguiente rango: 30% y 50%] del plazo establecido por la entidad para la garantía de estabilidad y calidad de la obra de acuerdo con las disposiciones del artículo 2.2.1.2.3.1.14. del Decreto 1082 de 2015. [Es decir, si fue establecido un plazo de estabilidad y calidad de la obra de 5 años, y fue fijado un valor máximo del 50%, el proponente podrá ofertar hasta máximo 30 meses de mantenimiento adicional.]

III. El plazo máximo que podrá ser ofrecido por el proponente por concepto de Mantenimiento Adicional es de: [la entidad deberá establecer el valor máximo en meses a ofertar de acuerdo con el numeral II por concepto de Mantenimiento Adicional]

Como se observa, las entidades, a partir de la Resolución No. 116 de 2020, pueden fijar discrecionalmente un número de meses que den lugar a otorgar el puntaje por mantenimiento adicional o definir cuántas cuadrillas de trabajo adicional se necesitan, o los perfiles de los integrantes de la cuadrilla, y no dependerá exclusivamente del proponente ofertar el tiempo de mantenimiento adicional y el número de cuadrillas de trabajo adicional que 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 mencionar que para otorgar el puntaje basta con diligenciar los formatos «Formato 7D – Garantía suplementaria o adicional», «7E – Cuadrillas de trabajo adicional» y el «7F – Mantenimiento adicional», dependiendo de los criterios de evaluación seleccionados por la entidad. En efecto, al diligenciarlos el proponente debe indicar bajo la gravedad de juramento cuál es el compromiso que asume, ya sea el número de cuadrillas de trabajo adicional o el tiempo durante el cual realizará el mantenimiento rutinario, claro está, dentro de los límites señalados en los párrafos anteriores.

Es del caso precisar que el Documento Tipo, antes de la Resolución No. 116 de 2020, no limitaba al oferente frente al número de meses de garantía adicional, ni de cuadrillas de trabajo adicional que se comprometía a otorgar al proyecto, ni tampoco respecto al número de meses de mantenimiento rutinario adicional. 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 de 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 No. 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 los formatos «Formato 7D – Garantía suplementaria o adicional», «7E – Cuadrillas de trabajo adicional» y «7F – Mantenimiento adicional», en la medida que estos son Documentos Tipo afectados por el principio de inalterabilidad, por lo que solo pueden modificar los apartados entre corchetes y resaltados en gris[[7]](#footnote-7).

Ahora bien, usted consulta: ¿Qué consecuencias tiene el hecho de que un oferente oferte más meses de garantía suplementaría, más cuadrillas de trabajo adicional o más meses de mantenimiento adicional de los establecidos como topes en el respectivo pliego de condiciones?

Al respecto es necesario poner de presente que lo establecido en los numerales 4.2.4, 4.2.5 y 4.2.6 de documentos base de licitación y selección abreviada menor cuantía para obra pública de infraestructura de transporte, en virtud de su inclusión en los respectivos pliegos de condiciones, constituyen reglas para la presentación de ofertas en lo referente a estos factores de calidad, las cuales deben ser respetadas por los oferentes al momento de presentar sus ofertas, reglas que además, de conformidad con el parágrafo 7 de la Ley 1150 de 2007, modificado por las Leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020, son de obligatoria observancia por parte de las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, además de encontrarse afectadas por el referido principio de inalterabilidad.

En materia de licitación pública, el respeto y la sujeción a lo establecido por el pliego de condiciones se impone además en virtud de lo establecido en el numeral 6 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[[8]](#footnote-8), norma en virtud de la cual «la propuesta debe ceñirse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones, impidiendo que el proponente pueda modificar o apartarse de las reglas fijadas para la selección del contratista»[[9]](#footnote-9).

Conforme a esto, al formular ofertas incluyendo los factores de calidad de garantía suplementaria, cuadrillas de trabajo adicional o mantenimiento rutinario adicional, los oferentes están llamados a respetar los topes establecidos por la entidad contratante en la configuración del pliego de condiciones, condiciones que además están destinadas a determinar el contenido del contrato. En ese orden, situaciones como la indagada por el peticionario en la que se oferta por encima de los referidos topes, al encontrarse por fuera de lo reglado por el Documento Base, no tienen cabida dentro del proceso de selección, y mucho menos dentro del contrato que surge del mismo.

En ese sentido, ante situaciones como esta podría aseverarse que las entidades cuentan con las siguientes posibilidades: i) requerir al proponente para que modifique la oferta acogiéndose al respectivo tope; ii) otorgar el puntaje entendiendo que la oferta se hace por el máximo de meses o cuadrillas estipulado en el pliego; o iii) no otorgar el puntaje correspondiente al factor de calidad respecto del que se presento la oferta excesiva.

Estima esta entidad que la primera posibilidad debe ser descartada, en la medida en que, siendo la garantía suplementaria, las cuadrillas de trabajo adicional y el mantenimiento rutinario adicional factores objeto de puntuación, los mismos se encuentran por fuera del ámbito de aplicación de la regla de subsanabilidad establecida el parágrafo 1 del articulo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 1882 de 2018[[10]](#footnote-10).

La segunda posibilidad, tendiente a otorgar puntaje a la oferta presentada por encima de los límites fijados por la entidad, bajo el presupuesto de que esta se entiende presentada por el máximo ofrecimiento permitido, estima esta Agencia, también deber ser descartada, en la medida en que las entidades estatales, al adelantar procesos de selección en aplicación del EGCAP, no se encuentran facultadas para surtir tal suerte de adecuación o interpretación de las ofertas cuando ellas se han desviado de lo reglado por el pliego de condiciones, máxime cuando ello desconoce la principal finalidad de los referidos topes, la cual es mantener las ofertas dentro de unos límites razonablemente establecidos por las entidades.

Conforme a esto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estima que la tercera posibilidad es la que resulta más plausible, por lo que se considera que ante situaciones en las que un oferente realice un ofrecimiento de garantía suplementaría, cuadrillas de trabajo adicional o mantenimiento adicional rebasando los límites fijados por la entidad conforme a las reglas introducidas por la Resolución No. 116 de 2020, esta debe abstenerse de otorgar el puntaje que se haya estipulado para el referido factor de calidad, en el entendido de que tal aspecto de la oferta se ha formulado desconociendo las reglas establecidas en el pliego de condiciones.

**3. Respuestas**

«[…] Si un oferente ofrece más de lo estipulado en la resolución, por ejemplo, la entidad estima dos frentes de trabajo para el factor de cuadrillas adicionales, es decir, el máximo número de cuadrillas adicionales a ofrecer es de cuatro (4). Qúe sucede si un proponente ofrece cinco (5) cuadrillas? La Entidad puede decir que está ofertando inclusive más de lo requerido, por lo tanto, le deben asignar el máximo puntaje? o por el contrario, no se le debe asignar puntaje por este factor? Elevo esta consulta para los tres factores de calidad mencionados [garantia adicional, cuadrillas de trabajo y mantenimiento adicional ] [….]».

Conforme a lo expuesto, en procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados con documentos tipo –Versión 2–, así como en los de selección abreviada de menor cuantía, en los que se presenten ofertas de garantía suplementaria, cuadrillas de trabajo adicional o mantenimiento rutinario adicional por encima de los topes fijados por la entidad conforme a las reglas introducidas la Resolución No. 116 de 2020, las entidades deberán abstenerse de otorgar los puntos contemplados para dichos factores de calidad, comoquiera que tales ofrecimientos se apartan de las reglas establecidas en el pliego de condiciones, razón por la que el puntaje que les corresponde es de 0.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Contratista – Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Cristian Andrés Díaz Díez  Contratista – Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Andrés Ricardo Macipe González  Subdirector de Gestión Contractual (E) |

1. Ley 1480 de 2011: «Artículo 13. Garantías suplementarias. Los productores y proveedores podrán otorgar garantías suplementarias a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta, de forma gratuita u onerosa. En este último caso se deberá obtener la aceptación expresa por parte del consumidor, la cual deberá constar en el escrito que le dé soporte. También podrán otorgar este tipo de garantías terceros especializados que cuenten con la infraestructura y recursos adecuados para cumplir con la garantía». [↑](#footnote-ref-1)
2. 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-2)
3. 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-3)
4. Ibid. [↑](#footnote-ref-4)
5. Resolución No. 116 de 2020. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibid. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. Ley 30 de 1993 «Artículo 30. […]

   »6o. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia. Los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas siempre y cuando ellas no signifiquen condicionamientos para la adjudicación».  [↑](#footnote-ref-8)
9. Agencia Nacional de Contratación Pública. Concepto de 26 de noviembre de 2019. Radicado de entrada No. 4201912000007197. Radicado de Salida No. 2201913000008759. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ley 1882 de 2018 «**Artículo 5°.**De la selección objetiva[...]

    **»Parágrafo 1°.**La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado.

    »Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso». [↑](#footnote-ref-10)