

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., viernes, 12 de septiembre de 2025

20252100074023
Al responder cite este Nro.
20252100074023

Para: **José Luis Valenzuela Rodríguez**
Vicepresidente de Gestión Contractual.

De: **Jefe de la Oficina Jurídica.**

Asunto: Concepto Jurídico / Corrección de error en adjudicación / aplicación de principios de la contratación estatal

Doctor Valenzuela

Por medio de la presente comunicación y con ocasión de la solicitud que me fuera formulada el día de hoy, procedo a brindar mi opinión jurídica conforme a los hechos y argumentos que se describen a continuación:

PROBLEMA JURÍDICO

¿La omisión de un ítem en la sumatoria final de la oferta adjudicada que no altera la posición del oferente ni el cumplimiento de los requisitos técnicos afecta la validez del acto de adjudicación o, por el contrario, corresponde a un error que puede corregirse por la administración, sin vulnerar el principio de selección objetiva ni modificar el sentido de la decisión?

ANTECEDENTES.

- Mediante comunicación No 20253400064983 de agosto 6 de 2025, el Vicepresidente de Integración Productiva, solicita a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, lo siguiente: *“En atención al Contrato de Prestación de Servicios 18622025 que tiene por objeto “CONTRATAR LOS SERVICIOS DE SUMINISTRO Y DE OPERACIÓN LOGÍSTICA DE ALIMENTOS A PARTIR DE LA RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, ALISTAMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ESTOS PRODUCTOS PARA PROMOVER LA REACTIVACIÓN ECONOMICA Y COMERCIAL EN LA REGION DEL CATATUMBO”.* Me permito solicitar amablemente la verificación del Contrato en mención, ya que, de acuerdo a comunicación sostenida con el Contratista, Unión Temporal Agro Digno y con

base en la cotización presentada para el proceso, de manera involuntaria se omitió incluir en el valor del contrato los costos administrativos para la ejecución del Contrato.” Cursiva fuera de texto

Así mismo, y con base en la reunión sostenida en la semana inmediatamente anterior, se puso de presente las siguientes consideraciones:

- En el marco de un proceso de selección adelantado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se evaluaron tres cotizaciones presentadas por distintos oferentes, bajo criterios técnicos y económicos.
- Como resultado del análisis comparativo, se adjudicó el contrato al oferente que presentó la propuesta económica de menor valor y que cumplió con los requisitos técnicos exigidos.
- Posteriormente, se identificó que en la sumatoria del valor total de la cotización adjudicada no se incluyeron los costos administrativos; sin embargo, una vez incorporados estos costos, el valor total continúa siendo el más bajo entre los oferentes habilitados, sin que ello afecte el cumplimiento de los requisitos técnicos.

Esto es, en desarrollo de un proceso de selección adelantado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), orientado a la contratación de un servicio específico, se recibieron tres cotizaciones que fueron objeto de análisis técnico y económico conforme a los criterios establecidos en los estudios previos y en la solicitud de cotización. Con fundamento en dicha evaluación, se adjudicó el contrato al proponente que presentó la oferta de menor valor económico y que además cumplía integralmente con los requisitos técnicos exigidos por la entidad.

No obstante, una vez proferido el acto de adjudicación y durante la etapa de suscripción del contrato, se advirtió que en la sumatoria final del valor de la cotización adjudicada no se incluyeron los costos administrativos que hacían parte de los ítems cotizados por el oferente. A pesar de dicha omisión, al incorporar los valores correspondientes a dichos costos, la propuesta continúa siendo la de menor valor entre las evaluadas y mantiene el cumplimiento de todos los requisitos técnicos, por lo que no se afecta la legalidad del proceso de selección ni la objetividad de la decisión adoptada.

Ante esta situación, se plantea la necesidad de verificar la legalidad de la adjudicación realizada, así como de establecer las acciones necesarias para regularizar la actuación contractual.

CONSIDERACIONES

3.1 Marco Normativo Aplicable

- Ley 80 de 1993, artículo 29: Establece el principio de selección objetiva, según el cual la escogencia del contratista debe hacerse con base en las condiciones previamente fijadas en los pliegos y en criterios que aseguren la oferta más favorable.

- Ley 1150 de 2007, artículo 5: Reitera el principio de selección objetiva y la necesidad de verificar que la oferta sea la más favorable para la entidad, en términos de calidad, oportunidad, cumplimiento y precio.
- Decreto 1082 de 2015: Establece el régimen reglamentario de los procesos de contratación pública, incluyendo reglas sobre evaluación, verificación y adjudicación.
- Artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA): Regula la posibilidad de aclarar actos administrativos para corregir errores formales sin afectar su contenido esencial o modificar la voluntad de la administración.

3.2 Análisis Jurídico y Contractual.

El principio de selección objetiva, es uno de los más importantes en la contratación estatal, por cuanto a través del mismo se garantiza que la selección del contratista se adelante como su nombre lo indica, mediante criterios objetivos y en función de la capacidad, experiencia y precio que pueda brindar un oferente, dejando de lado cualquier criterio subjetivo que conlleve a una decisión arbitraria o con desviación de poder por parte de la administración.

Así mismo, en virtud del citado principio se busca evitar el rechazo de ofertas por ausencia de requisitos no necesarios para la comparación de las ofertas.

Es así como la Ley 1150 de 2007, dispuso en su artículo 5 lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

*2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los **factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos.** En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o*

asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

- a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o*
- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad. (...)"* Negrilla y cursiva fuera de texto

Por su parte, el Consejo de Estado define el citado principio en los siguientes términos:

(...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad (...)"

La Corte Constitucional en la sentencia C-400 de 1999 sobre este principio lo define en los siguientes términos:

el interés del legislador en que el proceso de selección del contratista sea ajeno a cualquier consideración subjetiva o discriminatoria. Intención que resulta también explícita cuando se leen los antecedentes legislativos de la Ley 80. En la exposición de motivos con la cual el Gobierno presentó el proyecto que después devino en la mencionada Ley, se expuso lo siguiente:

“el principio contemplado en el artículo 3° del proyecto, según el cual tanto los servidores públicos como los particulares que contratan con la administración deben obrar bajo el claro e inequívoco entendimiento de que una de las finalidades esenciales de la contratación estatal la constituye, precisamente, el cabal cumplimiento de los cometidos estatales, impone partir del criterio de la buena fe de sus actuaciones e implica, por ello, la simplificación de trámites, requisitos y procedimientos, en el ámbito de un estricto régimen de responsabilidad correlativo. Dicho principio encuentra un complemento de significativa importancia consistente en el deber de escoger al contratista mediante la

selección objetiva, aspecto éste que el estatuto anterior no contemplaba de manera explícita.

*En ese sentido, los artículos 24 y 29 del proyecto consagran expresamente ese deber de aplicar tal criterio de escogencia del contratista, para resaltar cómo **la actividad contractual de la administración debe ser en un todo ajena a consideraciones caprichosas o subjetivas y que, por lo tanto, sus actos deben llevar siempre como única impronta la del interés público.***”

Este principio como se puede observar a lo largo de los anteriores pronunciamientos pretende una selección basada en criterios objetivos, claros, precisos, sin ninguna clase de apreciación o valoración subjetiva y privilegiando lo sustancial sobre lo formal, buscando evitar decisiones subjetivas o arbitrarias y dándole peso e importancia a los aspectos que realmente hacen de una oferta que sea favorable a los fines e intereses de la administración.

Así las cosas, la selección objetiva busca que la decisión de contratar se base en parámetros verificables, previamente definidos y aplicables a todos los oferentes. En este caso y según lo manifestado en reunión anterior.

- La adjudicación se realizó a un oferente que cumplía los requisitos técnicos exigidos.
- Está demostrado que la regla establecida en el análisis del sector, en los estudios previos, en los términos de referencia, sobre la inclusión de los gastos administrativos fue incluida por el contratista en su oferta y no fue objeto de subsanación, por lo que fue objeto de consideración por parte del Comité de Evaluación.
- Está demostrado que los demás oferentes o proponentes no objetaron la inclusión de los gastos administrativos dentro del componente económico de la estructuración del contrato.
- Es más, dentro del criterio de la interpretación integral de los documentos previos y del contrato, le asiste razón al contratista a solicitar considerar que habiendo dado cumplimiento a los términos, reglas y exigencias del proceso de contratación, la omisión en la inclusión de dichos gastos administrativos no los excluye, ni significa una mejora de oferta, sino que por el contrario por virtud del perfeccionamiento de este hacen parte de las obligaciones exigibles y que tienen sustento en los expresos mandatos contractuales, no riñe con los principios de transparencia e igualdad de oportunidades.
- Los costos o gastos administrativos que considerados en el análisis del sector, en los estudios previos y los términos de referencia, le sirvieron de base para formular la oferta al contratista, pero no fueron incluidos en el contrato al perfeccionarse, no desvirtúa que se haya cumplido con las exigencias para la evaluación y adjudicación, ni que se privilegie una extemporánea mejora de oferta, sino que la cotización presentada se ajusta a los criterios objetivamente concebidos y

sigue siendo la más favorable y ajusta al presupuesto estimado por la Agencia.

De manera que, la omisión en la inclusión explícita de los costos administrativos en la sumatoria no afectó la comparación entre las ofertas, ni alteró la posición relativa del oferente seleccionado frente a los demás, ni constituye una extemporánea mejora de oferta. No hubo desviación de poder, ni se constituye un objeto ilícito por desatención del principio de selección objetiva, puesto que:

- Los costos administrativos se encuentra consignados en el análisis del sector, en los estudios previos y en los términos de referencia, como parte de los criterios que debían ser considerados por los cotizantes u oferentes.
- El cotizante u oferente, como todos los demás interesados recibieron la misma información sobre la consideración de los costos administrativos, preservando la igualdad de oportunidades.
- No se modificaron las reglas del juego.
- No se privilegió arbitrariamente a un oferente.
- No se ocultó información relevante.

Es así que, el principio de selección objetiva no impide a la administración reconocer y corregir errores formales que no afectan la validez sustancial del procedimiento ni alteran la igualdad entre oferentes.

Principio de economía

En cuanto al citado principio, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 3 numeral 11 del CPACA, considero se materializa en la posibilidad de corregir un error aritmético en la sumatoria del valor de la oferta adjudicada sin necesidad de rehacer etapas del proceso de selección ni adoptar medidas que impliquen mayores costos, dilaciones o trámites innecesarios. De la revisión de los documentos previos se logra establecer que los costos administrativos se había considerado en el análisis del sector, en los estudios previos y en los términos de referencia, previo a la solicitud de las cotizaciones, por lo que los interesados en el proceso tuvieron en igualdad de oportunidades la posibilidad de conocer la información para la conformación de sus ofertas, de modo que la del adjudicatario tuvo en cuenta estos y no podía ser objeto de rechazo, como se encontró por otras razones las de los demás interesados, sin que se afecte los principios de transparencia y de selección objetiva al momento de la evaluación respectiva, porque la omisión de la inclusión de tales costos no afecta la ponderación de la oferta, no representa su mejora, ni privilegia al cotizante seleccionado. Si bien el contrato ya está suscrito y ejecución, la facultad de la Agencia para corregir un error puramente formal en el acto administrativo de adjudicación, en esta ocasión de naturaleza aritmética la tiene consagrada en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la que no altera el sentido material de la decisión administrativa, no revive ningún término para demanda y preserva la eficacia del procedimiento y la continuidad de la ejecución del objeto contractual.

Proceder de esta forma no solo evita la repetición de actuaciones administrativas superfluas, sino que también garantiza la protección del patrimonio público al

mantener la adjudicación en favor de la oferta más favorable para la entidad, como quiera que no solo cumpla con los aspectos de orden técnico, sino que es la más favorable en términos económicos para la entidad. En consecuencia, la actuación de la Agencia de Desarrollo Rural se ajusta al principio de economía, en la medida en que optimiza los recursos humanos, técnicos y financieros, y asegura que la gestión contractual avance hacia la consecución de los fines estatales sin incurrir en cargas innecesarias para la administración ni para los proponentes.

II. CONCLUSIONES

1. No se evidencia vulneración de los principios de la contratación estatal, toda vez que:

- Verificados los documentos previos del proceso contractual se encuentra que los costos administrativos fueron tenidos en cuenta en el análisis del sector, los estudios previos y términos de referencia previos a la solicitud de las cotizaciones.
- La oferta del adjudicatario y contratista se ajusta a las exigencias en los mencionados documentos previos, al haber incluido los costos administrativos.
- La información sobre los costos administrativos en los documentos previos fue suministrada en igualdad de condiciones a todos los interesados cotizantes.
- La evaluación realizada a la oferta presenta por el adjudicatario en nada se ve afectada tanto por razón del presupuesto estimado, como por la comparación de las ofertas, que no resulta alterada y que en todo momento se garantizó con transparencia, selección objetiva e igualdad de oportunidades a todos los interesados, pese a no haberse reflejado dichos costos en la sumatoria total.
- No se privilegia al cotizante adjudicatario con la corrección aritmética sobre los costos administrativos, ni constituye una mejora de oferta, sino que obedece a lo exigido desde que se inicia el proceso de estructuración contractual.
- Corregido el error, la oferta continúa siendo la más favorable para la entidad y cumple con todos los requisitos.
- No se alteró el resultado del proceso ni se afectó la comparación objetiva de las ofertas.

2. El acto de adjudicación conserva su validez, en tanto refleja la voluntad administrativa sustentada en una evaluación objetiva, aunque puede ser objeto de aclaración formal conforme al artículo 45 del CPACA.

III. RECOMENDACIONES Y ACCIONES A SEGUIR

1. Solicitar al contratista, previo a la corrección del acto de adjudicación, que confirme que en la oferta presentada incluye los costos administrativos al valor de la oferta, y que el error aritmético se produce en la sumatoria total cuando se realiza. Se debe manifestar que no habrá lugar a reclamaciones por el valor o precio del contrato por parte del contratista.
2. Corregir con base en el artículo 45 del CPACA el acto de adjudicación, dejando constancia de que el valor total de la oferta incluye los costos administrativos inicialmente omitidos en la sumatoria, sin modificar el contenido esencial del acto ni la decisión de adjudicación.
3. Expedir un informe técnico-jurídico y presupuestal que respalde la aclaración, documentando las razones y dejando constancia de que no se afecta la comparación objetiva ni los principios de transparencia y economía. Dicho informe debe ser solicitado al Comité de Evaluación que participó en el proceso y ser validado por la VGC.

En los anteriores términos se brinda la opinión jurídica correspondiente, sin perjuicio de cualquier aclaración o complementación adicional.

Cordialmente,

Amanda Lucia Camargo Jiménez

Elaboró: Gian Carlo Suescun S- Vicepresidencia de Gestión Contractual 

Revisó: Andrés Briceño Lawyer SAS 