**PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Noción**

Es importante definir el concepto de “precio artificialmente bajo”, por lo cual la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado señala que es aquel que, por un lado, resulta artificioso, disimulado o falso y, por el otro, no tiene sustento o fundamento en relación con su estructuración dentro del tráfico comercial:

El denominado “precio artificialmente bajo” de que trata la Ley 80, es aquel que resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además, que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado y por lo tanto, la Administración estaría imposibilitada para admitirlo, so pena de incurrir en violación de los principios de transparencia, equilibrio e imparcialidad que gobiernan la actividad contractual y como parte de ella, el procedimiento de la licitación […].

**PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Noción – Colombia Compra Eficiente**

Con la precisión anterior, y para comenzar el análisis de la Guía, allí se establece que una oferta es artificialmente baja cuando “[…] a criterio de la Entidad Estatal, el precio no parece suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el Estudio del Sector […]”. En este punto, es importante diferenciar las “ofertas artificialmente bajas” y las “ofertas competitivas”, entendiendo por estas últimas aquellas “que tienen en su estructura de costos economías de escala o economías de alcance, que permiten generar un bien o un servicio a menor costo que el [del] resto de proveedores en el mercado”, según lo establece la Guía mencionada.

**GUÍA PARA EL MANEJO DE OFERTAS ARTIFICIALMENTE BAJAS – Identificación**

Con esta información, la Guía propone dos (2) “herramientas” y una (1) “metodología”, y su aplicación depende de la cantidad de ofertas que se presentaron al procedimiento. Para la primera herramienta, la entidad puede acudir a la comparación absoluta, para contrastar el valor de cada oferta con el costo estimado de la provisión del bien o servicio, de acuerdo con el estudio del sector, siempre y cuando haya recibido menos de cinco (5) ofertas. La regla es que si después de la comparación se encuentran ofertas menores en un 20% o un mayor porcentaje respecto del costo estimado por la entidad, se considerará que ofrecen precios artificialmente bajos. Por consiguiente, esta herramienta no se puede aplicar cuando se reciben cinco (5) o más ofertas, y no todas las ofertas deben ser tratadas por posibles “precios artificialmente bajos” sino aquellas con un valor por debajo del 20% o un porcentaje superior, respecto del valor que la entidad definió como precio del bien, obra o servicio.

La segunda herramienta, denominada comparación relativa, corresponde a la “comparación de cada oferta con las demás presentadas”, sin que se indique la cantidad de ofertas que debió recibir la entidad, por lo cual nada obsta para aplicarla, independientemente del número de ofertas presentadas al procedimiento. […] Por otra parte, Colombia Compra Eficiente ha sugerido aplicar la siguiente metodología con pasos sucesivos, para identificar ofertas que pueden tener “precios artificialmente bajos”, en los procedimientos donde hay cinco (5) o más ofertas, es decir, no es posible aplicarla cuando se reciben menos de cinco (5) ofertas: i) tomar el conjunto de ofertas a evaluar, ii) calcular la mediana, o dependiendo de la dispersión de los datos el promedio, del valor de cada oferta o de cada ítem dentro de la oferta, iii) calcular la desviación estándar del conjunto y iv) determinar el valor mínimo aceptable.

**GUÍA PARA EL MANEJO DE OFERTAS ARTIFICIALMENTE BAJAS – Manejo**

Identificadas estas ofertas, la Guía sugiere realizar las siguientes actuaciones, observando lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015: i) solicitar aclaración a los proponentes que hayan ofertado precios que parecen bajos injustificadamente, ii) analizar las explicaciones y iii) decidir “si continúa con la evaluación de la oferta porque la explicación demuestra la habilidad del proponente para cumplir adecuadamente con el contrato con los precios ofrecidos, o rechazar la oferta si la explicación no sustenta los valores ofrecidos”.

Bogotá D.C., 23 de Agosto de 2024



Señor

**Iván Enrique Fernández Pérez**

contacto@presidencia.gov.co

Bogotá D.C.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 507 de 2024** |
| **Temas:**  | PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Noción / PRECIOS ARTIFICIALMENTE BAJOS – Noción – Colombia Compra Eficiente / GUÍA PARA EL MANEJO DE OFERTAS ARTIFICIALMENTE BAJAS – Identificación / GUÍA PARA EL MANEJO DE OFERTAS ARTIFICIALMENTE BAJAS – Manejo   |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta con radicado No. P20240822008541  |

Estimado señor Fernández Pérez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 22 de agosto de 2024, en la cual manifiesta que:

“En el marco de la contratación estatal, se determina que una oferta es artificialmente baja cuando, a criterio de la Entidad Estatal, el precio no parece suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo a la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el Estudio del Sector.

Al respecto, la entidad se encuentra adelantando un proceso de selección para Contratar la prestación de los servicios de planificación, organización, operación y producción de todas las acciones logísticas necesarias para la atención de los eventos y demás actividades requeridas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República– DAPRE.

En el marco de la verificación de la propuesta económica, se determina en los pliegos la verificación del porcentaje (%) de comisión ofertado por el proponente estableciendo un techo máximo del 6,81%.

Sobre el particular, de manera atenta consultamos a Colombia Compra Eficiente cuál sería el método de verificación para determinar si una propuesta de comisión del 0,01% constituye o no una situación de precio artificialmente bajo que pueda condicionar e incidir en el resultado de la evaluación y el correspondiente orden de elegibilidad, máxime si este porcentaje afecta la media aritmética baja y excluye a más del 50% de las ofertas habilitadas”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en la solicitud, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: ¿cuál es la forma para determinar la existencia de propuestas con precios artificialmente bajos en el sistema de compras públicas y qué acciones pueden adoptar las entidades estatales?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, la identificación de un posible precio artificialmente bajo - bien sea por el método de comparación absoluta o relativa– no da lugar al rechazo automático de la propuesta. En efecto, una vez que la entidad haya surtido su proceso de determinación de una propuesta como artificialmente baja, es necesario requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Posteriormente, el comité evaluador analizará las explicaciones y decidirá si recomienda rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en el proceso de evaluación. De esta manera, verificada la información remitida por el proponente, la entidad debe definir si rechaza o no la oferta. En la *“Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación”*, la Agencia Nacional de Contratación Pública precisó que se debe rechazar la propuesta en los siguientes eventos: i) “el proponente no presenta por escrito a la entidad estatal la aclaración de la oferta”, ii) “el proponente no envía parte o la totalidad de la información solicitada por la entidad estatal”, iii) “las aclaraciones del proponente no son satisfactorias para garantizar la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del contrato” y iv) “las aclaraciones del proponente no desvirtúan la teoría de que está utilizando su oferta como parte de una estrategia colusoria o […] anticompetitiva durante el proceso de selección”.En atención a lo anterior, las aclaraciones que están obligados a dar los proponentes en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 deben cumplir con la carga de claridad y objetividad suficiente para desvirtuar las razones por las que la Entidad Estatal ha estimado que la oferta es artificialmente baja. Esto supone explicar las circunstancias objetivas debido a las cuales la oferta es sustentable y competitiva. De acuerdo con lo señalado en la mencionada guía estas circunstancias pueden estar relacionadas con i) técnicas diferenciadas de producción del bien o provisión del servicio; ii) cercanía al lugar de provisión o al lugar de abastecimiento de materias primas; iii) mejores condiciones contractuales con los proveedores de insumos; y iv) mayor diversificación de productos o servicios relacionados. Lo anterior sin perjuicio de que el contratista indique alguna otra razón distinta por la que la oferta es competitiva, incluyendo aquellas relacionadas con implementación de economías de escala o alcance. En todo caso, las circunstancias manifestadas deberán ser suficientemente sustentadas y respaldadas, a efecto de dar tranquilidad a la entidad frente a continuar el proceso de evaluación con la oferta puesta en cuestión. Es importante tener en cuenta que las aclaraciones solicitadas con sustento en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 no son una oportunidad para que los proponentes modifiquen parcial ni totalmente sus ofertas, ni para que estos transgredan la conmutatividad del contrato estatal ofreciendo una contraprestación excesivamente reducida alejada de la realidad del mercado expresada en el análisis del sector, considerando que ello no solo podría afectar la ejecución del contrato, sino que podría dar cuenta de prácticas restrictivas a la competencia, circunstancia que deberá garantizar el comité evaluador en el ejercicio de verificación de la respuesta que para el efecto brinde el proponente. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Según el artículo 26.6 de la Ley 80 de 1993, los contratistas responderán cuando presenten ofertas que resulten artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato. El precio artificialmente bajo es definido como aquel que, además de ser muy reducido, no encuentra fundamento en el tráfico comercial. En este sentido, la entidad estaría imposibilitada para aceptar la propuesta artificialmente baja, so pena de la infracción de los principios de la contratación pública. Así lo señalo el Consejo de Estado en sentencia del 4 de junio de 2008, en los siguientes términos:

“El denominado ‘precio artificialmente bajo’ de que trata la Ley 80, es aquel que resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además, que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado y por lo tanto, la Administración estaría imposibilitada para admitirlo, so pena de incurrir en violación de los principios de transparencia, equilibrio e imparcialidad que gobiernan la actividad contractual y como parte de ella, el procedimiento de la licitación […]”[[1]](#footnote-2).

Por su parte, la “Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación”, establece que una oferta es artificialmente baja cuando, “a criterio de la Entidad Estatal, el precio no parece suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el Estudio del Sector”. En este punto, es importante diferenciar las “ofertas artificialmente bajas” y las “ofertas competitivas”, entendiendo por estas últimas aquellas “que tienen en su estructura de costos economías de escala o economías de alcance, que permiten generar un bien o un servicio a menor costo que el resto de proveedores en el mercado”, según lo establece la guía antes mencionada.

De otro lado, el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 regula el procedimiento a seguir en los eventos en que se presenten propuestas con valor artificialmente bajo:

“Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor, responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas.

En la subasta inversa esta disposición es aplicable sobre el precio obtenido al final de la misma”.

De lo expuesto se desprende que, ante una propuesta artificialmente baja, la entidad estatal está obligada a: i) requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido; ii) analizar las explicaciones; y iii) con base en lo anterior, rechazar la oferta o continuar con su análisis en la fase de evaluación. Así, la entidad deberá, inicialmente, determinar si la propuesta es considerada artificialmente baja, de acuerdo con la información del análisis del sector y, posteriormente, agotar el procedimiento indicado.

Por su parte, la “Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación” recomienda a las entidades estatales tener en cuenta la siguiente información: i) promedio del valor de las ofertas, ii) mediana del valor las ofertas, iii) desviación estándar del valor de las ofertas, iv) diferencia entre el costo estimado del contrato y el promedio o mediana del valor de las ofertas, v) diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el promedio del valor de las ofertas, vi) diferencia entre el valor de la oferta que puede ser artificialmente baja y el costo estimado del contrato, y vii) la información histórica de ofertas y contratos del objeto del proceso de contratación.

Con estos datos, la entidad puede emplear herramientas para identificar ofertas que pueden ser artíficamente bajas, tales como la comparación absoluta o la comparación relativa. La *comparación absoluta* consiste en contrastar cada oferta con el costo estimado del bien o servicio, de acuerdo con el estudio del sector. En este caso, si se reciben menos de cinco (5) ofertas, se debe solicitar aclaración a los proponentes cuyas ofertas sean menores en un 20%, o un mayor porcentaje en relación con el costo estimado por la entidad estatal. La *comparación relativa* consiste en comparar cada oferta con las demás presentadas.

Colombia Compra Eficiente ha sugerido a las entidades aplicar la siguiente metodología para identificar ofertas con “precios artificialmente bajos”, en aquellos procesos en los que hay cinco (5) o más ofertas:

1. Tomar el conjunto de ofertas a evaluar.

2. Calcular la mediana, o dependiendo de la dispersión de los datos el promedio, del valor de cada oferta o de cada ítem dentro de la oferta.

3. Calcular la desviación estándar del conjunto.

4. Determinar el valor mínimo aceptable.[[2]](#footnote-3)

La *mediana* debe calcularse ordenando los valores de mayor a menor y tomando el valor de la oferta en la mitad de la lista. Si el número de ofertas es par, caso en el cual no habrá una oferta “en la mitad”, debe tomarse los dos valores del medio, se suman y dividen en dos. Posteriormente, es necesario calcular la *desviación estándar*, utilizando la siguiente fórmula, en la que el valor *n* es el número de ofertas:



Por último, el *valor mínimo aceptable*, será igual a la *mediana* menos la *desviación estándar*. De esta manera, la entidad puede identificar como ofertas artificialmente bajas las que se encuentren por debajo de ese valor mínimo. Con todo, dicho valor puede ser diferente al obtenido con la anterior metodología, dependiendo de la información y los datos con los que cuenten las entidades. Esto es así porque las entidades pueden o no acoger la metodología explicada, toda vez que la Guía no es de obligatorio cumplimiento para las entidades, pues sólo constituye una orientación o lineamiento para sus procesos de contratación.

La Guía también contempla los casos en los que el contratista se selecciona a través de *subasta inversa*, en los cuales el criterio de evaluación es el precio. En este evento, la Agencia recomienda tener especial cuidado, ya que es común que ofertas competitivas puedan parecer artificialmente bajas en el desarrollo de la subasta inversa.

En todo caso, la Guía sugiere llevar a cabo las siguientes actuaciones: i) comparar el valor de cada oferta con el costo estimado de la provisión del bien o servicio, de acuerdo con el estudio del sector que elaboró la entidad. De todos modos, la verificación de las ofertas artificialmente bajas se puede sustentar en información adicional, como, por ejemplo, los precios de fabricantes y otros factores económicos relevantes. ii) Solicitar explicaciones a los proponentes cuyas ofertas sean menores en un 20% o más en relación con el precio estimado por la Entidad Estatal. Para tales fines, se sugiere acudir al método de *comparación absoluta*, previamente explicado. Por último, iii) analizar la información remitida por el proponente requerido y, con fundamento en esta, considerar el rechazo de las ofertas por la configuración de alguno de los eventos señalados en la Sección VII de la mencionada Guía. Este documento se refiere a los eventos en los que el proponente omitió diligenciar algún ítem o componente de la oferta; cometió un error aritmético en la determinación del valor total de la oferta; ofreció por una unidad de medida diferente a la solicitada por la Entidad Estatal; u ofreció condiciones técnicas o de ejecución del contrato que no se ajustan a las especificaciones requeridas por la Entidad.

Una vez que la entidad haya surtido su proceso de determinación de una propuesta como artificialmente baja y considerando que la oferta se encuentra inmersa en esta circunstancia, es necesario requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Posteriormente, el comité evaluador analizará las explicaciones y decidirá si rechaza la oferta o continúa con el análisis de la misma en el proceso de evaluación de ofertas.

La ley y el reglamento no determinan la forma ni el momento para requerir a los proponentes para que justifiquen el precio ofertado. Por tanto, la determinación de tales asuntos es facultativa para cada entidad pública, para lo cual debe tener presentes las particularidades de cada modalidad de selección de contratistas, partiendo de la base de que la entidad solo podrá pedir explicaciones al proponente cuando conozca su oferta económica.

En el evento en que el proponente no allegue información una vez se haya requerido, se tratará de una omisión que el comité evaluador deberá analizar. De ser el caso, podrá rechazar la oferta si la duda que tiene es de tal magnitud que no tomar la decisión podría eventualmente comprometer la legalidad del proceso.

El requerimiento debe comunicarse al proponente por el medio que la entidad considere más eficaz e idóneo, de acuerdo con el caso y las circunstancias particulares de la información objeto de requerimiento. Puede acudir a mensajes electrónicos y otros de similar informalidad. En relación con este aspecto, en el Concepto 2201913000008288 del 7 de noviembre de 2019, esta Agencia avaló en abstracto la idoneidad de una llamada telefónica para comunicar el requerimiento al oferente. La entidad estatal, entonces, no tiene la obligación de notificar dicho requerimiento al proponente, pues el mismo es un acto de trámite y no uno definitivo[[3]](#footnote-4).

En cuanto al término que se debe otorgar a los proponentes para que expliquen el precio ofertado, es preciso indicar que es un asunto que también queda a la discrecionalidad de la entidad. Sin embargo, la discrecionalidad debe ejercerse de manera sensata, con buen criterio y de forma prudente. Así lo explicó la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 10 de junio de 1992, en la que resaltó que “los (actos) denominados discrecionales […] se emiten por la autoridad administrativa en virtud de que la ley ha creído conveniente dejar a la sensatez, a la oportunidad, al buen criterio y al suficiente tacto que ha de presidir la gestión pública y enmarcar en la prudencia la toma de decisiones, con orden del buen servicio que ha de regir y de guiar sus tareas”[[4]](#footnote-5).

La doctrina foránea se ha pronunciado en similar sentido, al argumentar que la discrecionalidad administrativa tiene dos (2) limitantes: una, el respeto a la finalidad jurídica que justifica, que no es nada distinto a satisfacer el interés general; y otra, que el uso de la discrecionalidad sea necesario para cumplir el interés jurídico que se tutela. En estos términos, la entidad deberá adoptar una medida que esté acorde con el interés general[[5]](#footnote-6).

La entidad tiene entonces la facultad de definir el término mínimo que otorgará a los proponentes para aclarar el precio artificialmente bajo. No obstante, dicho término debe estar acorde, por un lado, con el interés general y, por el otro, con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, así como también con los principios del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Finalmente, verificada la información remitida por el proponente, la entidad debe definir si rechaza o no la oferta. En la “Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación”, la Agencia Nacional de Contratación Pública precisó que se debe rechazar la propuesta en los siguientes eventos: i) “el proponente no presenta por escrito a la entidad estatal la aclaración de la oferta”, ii) “el proponente no envía parte o la totalidad de la información solicitada por la entidad estatal”, iii) “las aclaraciones del proponente no son satisfactorias para garantizar la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del contrato” y iv) “las aclaraciones del proponente no desvirtúan la teoría de que está utilizando su oferta como parte de una estrategia colusoria o […] anticompetitiva durante el proceso de selección”. Lo anterior, sin perjuicio de los eventos señalados en la Sección VII de la “Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente”, los cuales, debe advertirse, son criterios orientadores para las entidades públicas y no causales de rechazo en estricto sentido.

En todo caso, debe advertirse que las aclaraciones que están obligados a dar los proponentes según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, deben cumplir con la carga de claridad suficiente para desvirtuar las razones por las que la Entidad Estatal ha estimado que la oferta es artificialmente baja. Esto implica dar cuenta de las circunstancias objetivas debido a las cuales la oferta es sustentable y competitiva. De acuerdo con lo señalado en la mencionada guía estas circunstancias pueden estar relacionadas con i) técnicas diferenciadas de producción del bien o provisión del servicio; ii) cercanía al lugar de provisión o al lugar de abastecimiento de materias primas; iii) mejores condiciones contractuales con los proveedores de insumos; y iv) mayor diversificación de productos o servicios relacionados. Lo anterior sin perjuicio de que el contratista indique alguna otra razón distinta por la que la oferta es competitiva, incluyendo aquellas relacionadas con implementación de economías de escala o alcance.

Para verificar la sostenibilidad de una oferta, el Banco Mundial recomienda analizar los subtotales de cada componente de un contrato[[6]](#footnote-7). Para el efecto, la Entidad Estatal debe comparar el costo de cada componente del contrato de cada una de las ofertas recibidas para determinar los componentes que presentan mayor diferencia. Si alguna oferta resulta estar muy por debajo de las demás en el análisis de subtotales, quiere decir que el proponente subestimó todos los costos asociados, o estableció un margen de utilidad excepcionalmente reducido. En este caso, la Entidad Estatal puede solicitar nuevamente aclaraciones, haciendo énfasis en el margen de utilidad estimado por el proponente.

Con todo, si las razones indicadas por el proponente en respuesta a la solicitud de aclaración no cumplen con la referida carga de claridad y objetividad, la entidad estatal deberá rechazar la oferta. En ese sentido, es importante tener en cuenta que no la respuesta a la solicitud de aclaración no es una oportunidad para que los proponentes modifiquen parcial ni totalmente sus ofertas, ni para que estos transgredan la conmutatividad del contrato estatal ofreciendo una contraprestación excesivamente reducida[[7]](#footnote-8) alejada de la realidad del mercado expresada en el análisis del sector, considerando que ello no solo podría afectar la ejecución del contrato, sino que podría dar cuenta de practicas restrictivas a la competencia.

Todo lo anterior, teniendo en cuenta que la referida Guía contiene criterios orientadores para las entidades públicas, los cuales, en consecuencia, no son vinculantes ni de obligatorio acatamiento. En otras palabras, las entidades están facultadas para aplicar los criterios contenidos en la Guía o acudir, si bien lo tienen, a otro tipo de criterios que consideren más apropiados para cada proceso de contratación.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para determinar la existencia de precios artificialmente bajos en los procesos de contratación debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

1. **Referencias normativas:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993, artículos 5, 26 y 41.
* Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.2.4.
* Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_artificialmente_bajas.pdf>.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre los precios artificialmente bajos en los Conceptos 2201913000007853 del 21 de octubre de 2019, 2201913000008058 del 28 de octubre de 2019, 2201913000008288 del 7 de noviembre de 2019, 2201913000009110 del 11 de diciembre de 2019, 2201913000009489 del 20 de diciembre de 2019, 2202013000000038 del 7 de enero de 2020, C-012 del 28 de enero de 2020, C-163 del 31 de marzo de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020, C-200 del 14 de abril de 2020, C-299 del 16 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-473 del 13 de julio de 2020, C-496 del 24 de julio de 2020, C-506 del 22 de julio de 2020, C-767 del 7 de enero de 2021, C-011 del 16 de febrero de 2021, C-112 del 7 de abril de 2021, C-205 del 7 de mayo de 2021, C-737 del 27 de enero de 2022, C-287 del 11 de mayo de 2022, C-299 del 14 de mayo de 2022, C-304 del 16 de mayo de 2022, C-403 del 22 de junio de 2022, C-484 del 28 de julio de 2022, C-487 del 26 de julio de 2022, C-512 del 10 de agosto de 2022, C-546 del 30 de agosto de 2022, C-751 del 17 de noviembre de 2022, C-756 del 17 de noviembre de 2022, C-798 del 23 de noviembre de 2022, C-022 del 16 de febrero de 2023 y C-165 del 2 de junio de 2023. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Calejandro.sarmiento%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916490388%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=RuCaG4kVEIMs6uJrhlLCI4fDKA%2FA6%2B5EAgwgNSgw1Kg%3D&reserved=0) . Te invitamos también a revisar la tercera edición del  Boletín de Relatoría de 2024 en el cual podrás consultar en detalle el marco normativo de documentos tipo: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_iii.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Ffiles_2020%2Fboletin_de_realtoria_iii.pdf&data=05%7C02%7Calejandro.sarmiento%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916509451%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=NaSL9z%2F42YH7ZBLqupwpSfeD9gv4B8zPyubV33BprFo%3D&reserved=0) "

De otra parte, te informamos que entre el 15 al 29 de agosto de 2024 estará disponible para comentarios la Guía para Promover la Participación de las MIPYMES en los Procesos de Compra y Contratación Pública. Esta nueva versión desarrolla  lineamientos para la aplicación de los incentivos regulados por normas como la Ley 2069 de 2020 y los decretos 1860 de 2021, 142 de 2023 y el 874 de 2024. Te invitamos a participar dejando tus observaciones en los siguientes enlaces: [https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=17363](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.sucop.gov.co%2Fentidades%2Fcolombiacompra%2FNormativa%3FIDNorma%3D17363&data=05%7C02%7Calejandro.sarmiento%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916523214%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=FmHJDeO1vNWqo7d130t2sLkQT8j0AIA13yPuHRKsrzU%3D&reserved=0) y [https://www.colombiacompra.gov.co/content/convocatorias](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2Fconvocatorias&data=05%7C02%7Calejandro.sarmiento%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916535340%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=Mj60jSvh3WE%2BDLVq0Vw06TzOOU%2BvV%2F78%2BEAuws7fUME%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Juan David Montoya PenagosContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de junio de 2008. Exp. No. 17.783. C.P. Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-2)
2. Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación. p. 5. [↑](#footnote-ref-3)
3. De acuerdo con el Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de octubre de 2009. C.P. Filemón Jiménez, los actos administrativos de fondo son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos; mientras que los actos de trámite por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo, porque pone fin al procedimiento administrativo. [↑](#footnote-ref-4)
4. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 10 de junio de 1992. Exp. No. 4.249. C.P. Álvaro Lecompte Luna. [↑](#footnote-ref-5)
5. DROMI, Roberto. Reforma del Estado y Privatizaciones. Tomo 2. Pliegos de condiciones. Buenos Aires: Astrea, 1991. p. 8. “La discrecionalidad tiene por lo menos dos límites evidentes. Uno es el respeto a la finalidad jurídica que justifica y da sustento al poder de la autoridad competente; el otro hace referencia a la necesidad de que el uso de la discrecionalidad administrativa, en nada sobrepasa lo rigurosamente necesario para el cumplimiento del interés jurídico que deba ser legítimamente tutelado. De ahí que si la finalidad que justifica cierta decisión discrecional es la de satisfacer adecuadamente el interés público, sólo él puede servir como criterio para la adopción de la medida”. [↑](#footnote-ref-6)
6. WORLD BANK. Abnormally Low Bids and Proposals. Guide the identification and treatment of Abnormally Low Bids and Proposals, 2016. [↑](#footnote-ref-7)
7. Es importante tener en cuenta que, dado que los contratos estatales regulados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública son principalmente negocios jurídicos conmutativos, la contraprestación no solo es un derecho del contratista–Ley 80 de 1993, art. 5, num. 1–, sino que también es un elemento relevante para su perfeccionamiento–Ley 80 de 1993, art. 41, inciso primero–. [↑](#footnote-ref-8)