



Señores  
Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina  
Pérez'- Icetex  
Att. Secretaría General  
Correo electrónico: contratos@icetex.gov.co  
Bogotá

7 de noviembre de 2014

***Referencia: Observaciones al informe de evaluación de las propuestas recibidas  
en desarrollo del proceso de selección pública de contratista No. 006  
de 2014.***

Respetados Señores:

De conformidad con lo establecido en el numeral 2.13.1 del pliego de condiciones, y dentro del término previsto en la adenda No. 7 del 28 de octubre de 2014, nos permitimos formular esta observación al informe de evaluación, con el fin de que se modifique y se proceda a la comparación de las ofertas habilitadas, según los criterios de calificación estipulados en las reglas del proceso. Entendemos, tal como lo expresamos a continuación, que no existen causas reales ni jurídicamente sustentables que impidan la comparación objetiva de las ofertas, y por tanto estimamos que de persistir en la declaratoria de desierto del proceso, se estarían vulnerando no sólo los derechos del potencial adjudicatario, sino adicionalmente se estaría en frente de una causal de nulidad del acto decisorio.

1. El pliego de condiciones establece en el numeral 2.18 las razones por las cuales procede la declaratoria de desierto del proceso de selección, en los siguientes términos:

*“En caso que no sea posible la adjudicación, ICETEX declarará desierto el presente Proceso de Selección por los motivos o causas que impidan la selección objetiva de la propuesta más favorable para la Entidad, ya sea porque las propuestas no cumplan con las condiciones señaladas en este Pliego de Condiciones para ser objeto de adjudicación, porque no se presenten propuestas, o por cualquier otra causa que impida su escogencia (...).”*

Como pasará a demostrarse, (i) la propuesta de PwC cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, y (ii) no existen circunstancias que impidan su escogencia dentro del marco de los principios que gobiernan la contratación que adelanta el ICETEX.



**Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior ‘Mariano Ospina Pérez’- Icetex-Att. Secretaría General**

**7 de noviembre de 2014**

2. Señala el informe de evaluación lo siguiente:

*“Para la evaluación del criterio Precio, cada uno de los 5 proponentes tomó diferentes cantidades para los procesos variables de “Novedades de Cartera y Atención de Requerimientos”, como se evidencia a continuación:*

Oferentes	PwC	BDO	UT-Everis BPO	UT-Digisinva	JAHV MCGregor
Novedades	7.617	7.738	16.689	8.474	9.643
Requerimientos	410	409	386	421	500

Esta situación hace que las propuestas no sean comparables entre sí, pues ello implicaría modificar el valor total de las propuestas económicas presentadas, situación prohibida en la ley y en el manual de contratación del ICETEX, lo que configura lo previsto en el numeral 2.18. del pliego de condiciones del presente proceso de selección”.

La conclusión citada refleja un inadecuado entendimiento del evaluador, en la medida que no sólo invalida los efectos y derechos de una propuesta habilitada, sino que apela a una presunta imposibilidad de comparación inexistente.

2.1. En efecto, PwC adelantó la estructuración de su oferta económica, conforme los valores establecidos en el numeral 4.1 del pliego de condiciones, en estricto cumplimiento de lo aclarado por el ICETEX mediante Adenda No. 2.



**Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior ‘Mariano Ospina Pérez’- Icetex-Att. Secretaría General**

7 de noviembre de 2014

Tal como se muestra a continuación, las cantidades promedio con fundamento en las cuales PwC estructuró el precio ofrecido, corresponden al resultado obtenido con los datos informados por el ICETEX en el pliego de condiciones. El detalle del cálculo se muestra en el siguiente cuadro:

**Promedio mensual novedades**

Cantidad recibida													
Mes	Refinan.	Congelam.	Reintegros	Reliquidación	Paso al cobro	Paso al cobro	Dev Saldo	Recaudos	Rec Giros	Camb. Fecha	Suspensión	Ajuste tasa	Cantidad recibida mes
jul-13	290	449	545	421	222	5.512	60	596			74		8.169
ago-13	287	332	524	402	156	4.321	46	350			51		6.469
sep-13	300	301	263	520	413	1.604	71	528			18		4.018
oct-13	256	356	715	735	391	102	48	1.345			64		4.012
nov-13	188	142	1.124	456	299	12.832	27	1.299			82		16.449
dic-13	526	393	846	549	588	1.777	39	1.469			102		6.289
ene-14	489	281	825	478	307	82	68	1.817	78	20	59	349	4.853
feb-14	543	249	544	436	854	3.511	54	1.396	31	11	83	115	7.827
mar-14	564	445	563	664	592	2.026	45	2.591	84	12	38	144	7.768
abr-14	267	195	633	647	424	1.422	54	1.694	322	6	23	113	5.800
may-14	349	294	717	648	405	9.650	50	1.338	32	18	158	43	13.702
jun-14	430	724	991	519	342	1.649	36	1.229	30	14	58	26	6.048
<b>Promedio mensual de novedades recibidas</b>													7.617



**Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior ‘Mariano Ospina Pérez’- Icetex-Att. Secretaría General**

7 de noviembre de 2014

Por su parte, para estimar el volumen de requerimientos, igualmente se consideró el promedio que se obtiene con las cantidades informadas por el ICETEX en el citado numeral, así:

**Promedio mensual de requerimientos**

Cantidad recibida					
Mes	Consumidor	Acción de tutela	Centrales	Otros	Cantidad recibida mes
jul-13	205	28	65	144	442
ago-13	171	26	62	101	360
sep-13	181	32	39	81	333
oct-13	202	42	53	73	370
nov-13	197	47	42	100	386
dic-13	212	28	75	111	426
ene-14	173	28	60	186	447
feb-14	194	31	52	60	337
mar-14	156	24	93	53	326
abr-14	192	34	170	95	491
may-14	167	49	164	125	505
jun-14	115	43	244	87	489
<b>Promedio mensual de requerimientos recibidos</b>					410

De acuerdo con lo anterior, no existe duda alguna en relación con la consistencia de la propuesta presentada por PwC con los valores anunciados por la entidad en el pliego de condiciones, razón por la cual la misma es perfectamente admisible y cumple a cabalidad con los requisitos dispuestos en el pliego.

2.2. Ahora bien, según se consigna en el informe de evaluación, los demás proponentes calcularon su promedio, que al resultar este distinto, impone la obligación de solicitar a todos que aclaren los procedimientos y criterios utilizados a efectos de obtener el valor promedio que tuvieron en cuenta en su propuesta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La facultad de solicitar aclaraciones sobre puntos equívocos o confusos de los ofrecimientos se encuentra expresamente reconocida al comité evaluador en el numeral 2.13.2 del pliego de condiciones, en los siguientes términos: "El Comité Evaluador podrá solicitar por escrito al Proponente hasta el momento de la adjudicación, las aclaraciones y explicaciones que estime pertinentes sobre los puntos dudosos o confusos de las propuestas, sin que por ello pueda el Proponente adicionar, modificar, completar o mejorar su propuesta, ni el ICETEX hacer variación alguna de los términos de la misma o violar los principios fundamentales que rigen el presente Proceso de Selección. El ICETEX tomará de las aclaraciones de los Proponentes únicamente los aspectos que satisfagan su interés de aclaración".



*Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina Pérez'- Icetex-Att. Secretaría General*

*7 de noviembre de 2014*

- 2.3. De no existir correspondencia entre dichos valores y los anunciados por el ICETEX, lo que sigue es el rechazo del ofrecimiento, en la medida que el oferente se sustrajo de un deber consignado en el pliego de condiciones, según el cual, era necesario realizar la propuesta con base en el promedio indicado en el numeral 4.1.
- 2.4. Conviene anotar que si alguno o algunos de los oferentes se apartaron de los valores especificados por el ICETEX en el pliego, ello da lugar al rechazo de tales ofrecimientos, pero no da lugar a la declaratoria de desierta.

En gracia de discusión, si existiere más de una fórmula para la obtención del promedio, ello tampoco constituye una circunstancia insalvable para el evaluador que conduzca a concluir equivocadamente que es imposible comparar objetivamente las ofertas.

En efecto, hay que destacar que el promedio de requerimientos y novedades si bien resulta útil para estimar un valor teórico, éste valor no tiene efecto económico ni jurídico alguno, en la medida que tal como se concibe en la forma de pago consignada en el numeral 1.6 del pliego de condiciones, este servicio se remunera por evento terminado. Para corroborar lo anterior, basta leer la forma de pago, según la cual:

***“El pago para las operaciones variables se realizará sobre novedad o requerimiento cerrado correctamente, independiente de que el trámite implique un reproceso o una solicitud de apoyo de otra área, que como mencionamos están incluidos en las cifras históricas reales. Es de anotar que el reproceso no será cancelado”.*** (resaltado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, el valor que sí constituye un factor indispensable para la comparación de las ofertas, así como para la celebración y ejecución del contrato, es el valor unitario ponderado que todos y cada uno de los oferentes consignaron en sus ofertas para las novedades y la atención a requerimientos, valor que al estar consignado en todas las ofertas habilitadas, las hace comparables.

Téngase en cuenta que si el resultado que arroja la multiplicación de un promedio de cantidades por el valor unitario ponderado ofrecido no tiene incidencia alguna en la ejecución del contrato, no debe entonces por qué tenerlo en el proceso de evaluación y comparación de las ofertas.



**Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina Pérez'- Icetex-Att. Secretaría General**

**7 de noviembre de 2014**

Claramente el estimado de las cantidades de cada proponente, siempre que, -claro está-, haya derivado de los números informados por el ICETEX en el numeral 4.1 del pliego de condiciones, pierde toda trascendencia en la medida que es el precio unitario el que tiene efectos económicos tanto en la comparación de las ofertas como en la ejecución del contrato, pues es finalmente ese valor con fundamento en el cual se paga el número de eventos que efectivamente se produzcan en el mes, número que evidentemente puede distanciarse radicalmente de los promedios obtenidos por los proponentes con base en la información suministrada por el ICETEX.

A modo de ejemplo se toma el volumen de novedades mensuales informadas en los pliegos para el mes de octubre y noviembre, con el que se evidencia que el pago mensual que recibiría el contratista varía significativamente de acuerdo con el valor unitario ofertado.

<b>Mes</b>	<b>Cantidad de novedades mes</b>
Octubre	4.012
Noviembre	16.449

- 2.5. En este orden de ideas, las ofertas que hayan calculado el valor unitario ponderado para novedades y atención de requerimientos con fundamento en las cantidades promedio derivadas de las cifras contenidas en el numeral 4.1 del pliego de condiciones, son admisibles y resultan plenamente comparables, no con fundamento en las cantidades consignadas en cada ofrecimiento, sino en el precio unitario y en el número teórico que establezca el ICETEX para efectos de comparación.

No puede servir de argumento suficiente para sustentar la imposibilidad de comparar objetivamente las ofertas, la inacción de la entidad. Dicho de otra manera, no es suficiente para demostrar la imposibilidad de comparar en igualdad de condiciones que el comité evaluador se abstenga de reconocer que las cantidades promedio no tienen efecto económico alguno, en la medida que no determinan ni la remuneración ni el valor total del contrato.

***Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina Pérez'- Icetex-Att. Secretaría General***

***7 de noviembre de 2014***

Para efectos de comparación y otorgamiento de puntaje, resulta suficiente y absolutamente concordante con la estructura contractual y con los principios que dispuso la entidad que debieron gobernar la estructuración de las ofertas económicas, que se tenga en cuenta: i) un número teórico promedio para poner a las ofertas en condiciones de igualdad, o ii) simplemente comparar la oferta con los valores unitarios ofrecidos, eliminando el factor variable.

Con cualquiera de las dos metodologías, el ICETEX puede establecer cuál de las ofertas es económicamente más conveniente, dado que se pueden comparar en un escenario los valores totales de la oferta, en la medida que, se reitera, el promedio asumido por los oferentes para las actividades variables no genera una consecuencia práctica en la determinación del valor de la remuneración del contratista.

- 2.6. No es válido afirmar que las diferencias en las cantidades que cada proponente tomó, genere una situación donde las ofertas no sean comparables entre sí, pues ello implicaría modificar el valor de las ofertas presentadas.

Tal como se expuso en el numeral anterior, las cantidades promedio sólo tienen un carácter teórico pues la forma de pago y la estructura del contrato están fundadas, para estas actividades, en el reconocimiento de un precio unitario por evento terminado. En ese sentido, limitar el ejercicio de análisis de una propuesta solamente por respetar una hipótesis de cálculo que en ningún caso obedece a la realidad ni determina el precio del contrato ni la remuneración del contratista, desconoce el efecto jurídico y económico del precio unitario, y plantea un comportamiento elusivo de las responsabilidades que le atañen al comité evaluador.

La modificación de las ofertas presentadas sí constituye un comportamiento proscrito para la entidad contratante, pero bajo el entendido de que efectivamente se trasgreda la voluntad del proponente y se desconozcan o mejoren sus derechos económicos asociados a la remuneración ofrecida.

En el caso que nos ocupa, no se trasgrede la voluntad de los proponentes, en la medida que para efectos puramente comparativos, se tendrá en cuenta el valor unitario ponderado consignado en cada una de las ofertas, sin modificar ni un ápice su monto. Tampoco se desconocen o modifican los derechos económicos de los oferentes, en la medida que todos son conscientes que la remuneración a obtener por las actividades de novedades de cartera y atención de requerimientos deriva del número de eventos cerrados en el respectivo mes.



**Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina Pérez'- Icetex-Att. Secretaría General**

**7 de noviembre de 2014**

Nótese que toda la estructura del proceso y del contrato se basó en la premisa citada; incluso, en el numeral 26 de las recomendaciones iniciales expresamente se advierte que *“Será responsabilidad del proponente conocer todas y cada una de las implicaciones para un ofrecimiento del objeto del presente proceso de selección, y realizar todas las evaluaciones que sean necesarias para presentar su propuesta, sobre la base de un examen cuidadoso de las características del negocio”*.

En concordancia con lo anterior, es deber de los proponentes, conforme lo reza el numeral 5.1 del pliego, *“(…) tener en cuenta todos los costos en que incurrirá para alcanzar la realización del objeto del contrato derivado del presente proceso”*, costos que naturalmente se reconocen como variables en función de que los eventos de novedades de cartera y atención de requerimientos son *per se* variables e indeterminados al momento de ofrecer. Así, independientemente del volumen de eventos que todos los proponentes reconocemos y entendemos como dinámicos, cada uno estructuró el valor unitario ponderado que es el dato económico que debe ser objeto de comparación, ya sea: i) considerándolo de forma individual para sumarlo a los demás ítems de las ofertas, o ii) multiplicándolo por el número teórico que la entidad determine como promedio.

Ninguno de los dos ejercicios atenta contra la estructura económica de las ofertas, ni vulnera la intangibilidad de las mismas ni mucho menos el principio de igualdad, pues en cualquier caso siempre se respeta el monto de la remuneración propuesto que para todos los proponentes es suficientemente claro que se determina finalmente por las cantidades que efectivamente se realicen durante la vigencia del contrato.

- 2.7. Nadie puede alegar válidamente que por considerar el precio unitario o utilizar un promedio idéntico para todos los oferentes y comparar las ofertas, se le esté desconociendo algún derecho, pues es su valor ofrecido, el que libre y conscientemente consignó en su oferta, el que será tenido en cuenta en la comparación, la cual se hace sobre valores teóricos, para nada trascendentes ni vinculantes, dada su evidente mutabilidad. Tampoco podrá desconocer los precios unitarios ofrecidos, pues tal como se consignó en el numeral 5.9.4.1, *“Los precios unitarios de la propuesta por cada proceso, se mantendrán aunque las cantidades de la gestión durante la ejecución del contrato aumenten o disminuyan”*, expresión ésta que ratifica el carácter mutable e hipotético de los promedios consignados en las ofertas, que precisamente por ello son perfectamente modificables a fin de hacer viable la comparación.



*Instituto Colombiano De Crédito Educativo Y Estudios Técnicos En El Exterior 'Mariano Ospina Pérez'- Icetex-Att. Secretaría General*

*7 de noviembre de 2014*

2.8. La comparación de las ofertas en los términos antes indicados, constituye plena materialización del principio de eficacia consagrado en el manual de contratación del ICETEX, conforme al cual, "(...) ante eventos que no afecten de manera grave el proceso de contratación, se adoptarán las medidas previstas en el presente Manual con el fin de que los procesos de contratación logren su finalidad, previendo y removiendo de oficio y saneando las inconsistencias meramente formales que impidan el cumplimiento de la finalidad del contrato que se pretenda celebrar".

Fuerza concluir que reconociendo la estructura económica del contrato, para nada contradice la ley ni el deber de la entidad de ejercer las medidas que permitan salvaguardar el proceso de selección y por esa vía satisfacer oportunamente la necesidad que demanda, que se otorgue el puntaje considerando unas cantidades teóricas para que las propuestas sean ponderadas en condiciones de igualdad.

Atentamente.

Carlos Arjas A.  
Representante Legal