



Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Asunto: Pronunciamiento de la Entidad frente a las observaciones presentadas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. al Informe de Evaluación

Proceso de mínima cuantía No. SE-MC-PS-001-2026

I. ANTECEDENTES

1. Apertura y objeto del proceso de selección

La Secretaría de Educación de Cundinamarca adelantó la Invitación Pública de Mínima Cuantía No. SE-MC-PS-001-2026, cuyo objeto corresponde a:

“Realizar la estructuración pedagógica, didáctica y el diseño gráfico de la Caja de Herramientas del Programa CUNDI A, B, C, orientada al fortalecimiento de la educación formal de jóvenes y adultos en las Instituciones Educativas Departamentales de los municipios no certificados del departamento de Cundinamarca”.

Para la ejecución del objeto contractual, la Entidad estableció un presupuesto oficial de SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$75.000.000), incluidos los impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos y demás cargas económicas aplicables conforme a los documentos del proceso.

2. Presentación de las ofertas económicas

Dentro del término previsto en el cronograma de la invitación pública se recibieron siete (7) ofertas económicas, todas iguales o inferiores al presupuesto oficial establecido por la Entidad.

Entre las propuestas presentadas se encontraba la oferta de Fundación Santillana Colombia, por valor de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$35.000.000).

En cumplimiento del deber de análisis de las ofertas y con el propósito de verificar su razonabilidad económica, la Dirección de Cobertura, como área técnica responsable del proceso, aplicó la metodología de comparación relativa





recomendada por Colombia Compra Eficiente para la identificación de posibles ofertas con valor artificialmente bajo.

Como resultado del análisis estadístico realizado sobre las siete (7) propuestas recibidas, se obtuvo un valor promedio de \$58.668.409, una desviación estándar de \$12.955.378 y un límite inferior de comportamiento esperado de \$45.713.031. En consecuencia, se estableció que la oferta presentada por Fundación Santillana Colombia se encontraba \$10.713.031 por debajo del límite inferior obtenido, circunstancia que justificaba solicitar al proponente las explicaciones correspondientes, sin que dicho resultado estadístico implicara, por sí solo, el rechazo automático de la oferta. Estos mismos datos constituyen el punto de partida del escrito de observaciones presentado posteriormente por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

3. Requerimiento de justificación de la oferta

En aplicación del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, la Secretaría de Educación de Cundinamarca requirió a Fundación Santillana Colombia mediante comunicación del 9 de julio de 2026, con el propósito de que explicara las razones que sustentaban el valor ofrecido y aportara elementos que permitieran verificar la sostenibilidad técnica, económica y operativa de la propuesta.

Atendiendo el plazo disponible dentro del cronograma de la mínima cuantía, la Entidad solicitó que la información fuera presentada en un único documento, debidamente suscrito por el representante legal, y que comprendiera:

1. La explicación de las circunstancias objetivas que sustentaban el valor ofertado y que permitían garantizar la ejecución integral del contrato, sin afectar la calidad de los productos, el alcance, las especificaciones técnicas ni los plazos establecidos.
2. La estructura general de costos de la propuesta, con identificación de sus principales componentes económicos, incluidos el talento humano, las actividades técnicas, los costos administrativos, los impuestos, tasas, contribuciones, descuentos y demás costos directos e indirectos considerados para la ejecución.
3. La manifestación expresa de que el valor ofrecido garantizaba el cumplimiento integral de las obligaciones contractuales en las condiciones técnicas, jurídicas y económicas exigidas por la Entidad.
4. La estructura de costos que había servido de base para la elaboración de la oferta económica, como soporte de la explicación presentada.





El requerimiento fue formulado con la finalidad de obtener información suficiente para valorar si el menor precio obedecía a circunstancias objetivas propias del oferente y de su propuesta, y si estas permitían ejecutar adecuadamente el contrato, sin introducir una modificación del valor presentado ni conceder al proponente la posibilidad de reformular su ofrecimiento económico.

4. Respuesta de Fundación Santillana Colombia

Dentro del término concedido, Fundación Santillana Colombia presentó comunicación de fecha 10 de julio de 2026, denominada “Justificación de la oferta económica presentada dentro del proceso de selección”.

En dicha comunicación manifestó que su propuesta había sido estructurada a partir de un análisis técnico, financiero y operativo que garantizaba la ejecución integral del objeto contractual en las condiciones de calidad, oportunidad y cumplimiento requeridas por la Entidad. Indicó, además, que el menor valor no provenía de la omisión de actividades o costos, sino de eficiencias operativas, administrativas y logísticas derivadas de su experiencia en el diseño y ejecución de proyectos educativos, culturales y sociales.

El proponente señaló como circunstancias particulares de su organización:

- Su naturaleza de entidad sin ánimo de lucro;
- Su capacidad instalada;
- La disponibilidad de recursos técnicos y administrativos propios;
- La existencia de metodologías consolidadas;
- La aplicación de procesos internos estandarizados;
- La experiencia acumulada en proyectos de características similares; y
- Las economías de escala derivadas de su operación institucional.

En relación con la estructuración económica, afirmó haber contemplado los costos del personal requerido, los componentes administrativos y operativos, los gastos logísticos y de entrega, las obligaciones laborales y de seguridad social, los impuestos, tasas, estampillas, contribuciones, costos indirectos, contingencias e imprevistos razonablemente previsibles. También manifestó que dichas eficiencias le permitían cubrir integralmente las obligaciones contractuales sin comprometer la calidad, oportunidad o cumplimiento del objeto.

Como parte de la respuesta, Fundación Santillana Colombia aportó una tabla denominada estructura económica de la propuesta, en la que distribuyó el valor





ofertado entre los diferentes productos y componentes considerados para la ejecución contractual.

Finalmente, solicitó que su explicación fuera considerada suficiente, afirmando que la propuesta era seria, viable, técnica y financieramente sustentada, y que el precio ofrecido respondía a su capacidad instalada, economías de escala, eficiencias organizacionales y optimización de recursos, y no a la omisión de costos o al desconocimiento de las obligaciones del proceso.

5. Valoración efectuada por el Comité Técnico

La Dirección de Cobertura, en su condición de área técnica responsable del proceso, analizó la respuesta y el soporte económico allegados por Fundación Santillana Colombia, en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

Como resultado de dicha valoración, el Comité Técnico consideró que la explicación presentada identificaba circunstancias objetivas particulares del oferente relacionadas con su organización, capacidad operativa, experiencia, procesos internos y economías de escala; igualmente, evidenció que el proponente había manifestado la incorporación de los principales costos y cargas asociados con la ejecución contractual y había asumido expresamente el cumplimiento integral de las obligaciones y condiciones técnicas del proceso.

Por lo anterior, el Comité concluyó que la información presentada resultaba suficiente para aclarar las circunstancias que dieron lugar al requerimiento por posible oferta con valor artificialmente bajo y recomendó continuar con el análisis y evaluación de la propuesta, sin que ello implicara su habilitación automática, selección o adjudicación, pues la oferta continuaba sujeta a la verificación integral de los demás requisitos y condiciones establecidos en la invitación pública.

La conclusión del Comité fue comunicada el 10 de julio de 2026, dejando constancia de que la decisión se limitaba a determinar la suficiencia de la explicación para continuar con la evaluación, conforme al procedimiento reglamentario aplicable.

6. Observaciones presentadas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

Durante el término dispuesto para formular observaciones al informe de evaluación, IN-NOVA CORPORATION S.A.S., identificada con NIT 901.289.619-8, por intermedio de su representante legal, señor Sergio David Saavedra Sierra, presentó





escrito dirigido a la Secretaría de Educación de Cundinamarca y al Comité Evaluador. La identificación del observante consta en la parte final de la comunicación allegada.

El escrito tiene como asunto:

“Observación a la decisión de considerar suficiente la justificación presentada por la Fundación Santillana Colombia y solicitud de rechazo de su oferta por incumplimiento material del requerimiento de aclaración de posible oferta con valor artificialmente bajo”.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. solicita que la Entidad reconsidere la conclusión adoptada, declare que Fundación Santillana Colombia atendió formalmente, pero no materialmente, el requerimiento de justificación y, como consecuencia, rechace su propuesta económica. El observante sustenta su solicitud principalmente en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y en el numeral 12 de la invitación pública, invocando adicionalmente las causales contenidas en los literales o) y h) del numeral 6 de dicho documento.

En términos generales, el observante sostiene que:

- La respuesta de Fundación Santillana Colombia fue formalmente presentada, pero no desarrolló con suficiente detalle la construcción económica del precio;
- Las economías de escala, la experiencia y la capacidad instalada fueron mencionadas, pero no cuantificadas;
- La tabla aportada no permitiría identificar individualmente los costos del talento humano, las actividades técnicas, los costos administrativos, los impuestos, las estampillas, las retenciones y demás componentes económicos;
- No se acreditó que la estructura económica anexada hubiera sido la utilizada originalmente para formular la oferta;
- No se presentó un análisis de flujo de caja, liquidez o prefinanciación de la operación;
- La tabla económica presentaría dudas relacionadas con las cantidades, los valores globales y unitarios, el tratamiento del IVA y su totalización; y
- La comunicación mediante la cual la Entidad consideró suficiente la explicación no habría exteriorizado en detalle la metodología ni las verificaciones realizadas por el Comité Técnico.





Con fundamento en lo anterior, IN-NOVA CORPORATION S.A.S. formuló seis solicitudes: reconsiderar la decisión del 10 de julio de 2026; declarar el presunto incumplimiento material del requerimiento; rechazar la oferta de Fundación Santillana Colombia; continuar la verificación con el siguiente proponente; abstenerse de adoptar la decisión definitiva antes de resolver las observaciones; y emitir un pronunciamiento expreso y motivado sobre los argumentos formulados.

7. Objeto del presente pronunciamiento

En garantía de los principios de transparencia, selección objetiva, responsabilidad, contradicción y debido proceso que orientan la contratación estatal, la Secretaría de Educación de Cundinamarca procede a analizar integralmente las observaciones presentadas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

El presente pronunciamiento tiene por objeto determinar si los argumentos jurídicos, técnicos y económicos expuestos por el observante aportan elementos suficientes para modificar la valoración realizada por la Dirección de Cobertura respecto de la justificación presentada por Fundación Santillana Colombia o si, por el contrario, corresponde mantener la conclusión consignada en el informe de evaluación y continuar con el proceso de selección conforme a las reglas previstas en la invitación pública.

II. PROBLEMA JURÍDICO Y ALCANCE DEL ANÁLISIS

1. Problema jurídico principal

Corresponde a la Secretaría de Educación de Cundinamarca determinar:

¿Las observaciones presentadas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. demuestran que la justificación allegada por Fundación Santillana Colombia fue materialmente insuficiente para explicar el valor de su oferta y que, por tanto, debe dejarse sin efecto la decisión de continuar con su evaluación y proceder al rechazo de la propuesta, conforme al artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y a las reglas de la Invitación Pública de Mínima Cuantía No. SE-MC-PS-001-2026?

La resolución de este interrogante exige establecer, de manera articulada:

1. El alcance del procedimiento aplicable cuando una oferta presenta un posible valor artificialmente bajo.





2. El contenido concreto del requerimiento formulado por la Entidad el 9 de julio de 2026.
3. La correspondencia entre dicho requerimiento y la respuesta presentada por Fundación Santillana Colombia.
4. La razonabilidad del análisis efectuado por la Dirección de Cobertura como área técnica responsable del proceso.
5. La incidencia de las inconsistencias y cuestionamientos señalados por INNOVA CORPORATION S.A.S. en la determinación de la sostenibilidad de la oferta.
6. La procedencia o improcedencia de las causales de rechazo invocadas por el observante.

2. Problemas jurídicos específicos

Para resolver integralmente la controversia planteada, la Entidad abordará los siguientes problemas jurídicos específicos:

2.1. Alcance de la explicación exigible al oferente

Debe determinarse si el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y el requerimiento formulado por la Secretaría imponían a Fundación Santillana Colombia la obligación de presentar una auditoría exhaustiva de su presupuesto interno, con tarifas, dedicaciones, bases gravables, flujo de caja, costos marginales y demás elementos señalados por el observante, o si resultaba jurídicamente suficiente presentar una explicación integral y razonable que identificara circunstancias objetivas del oferente y de su oferta y permitiera valorar que el precio no ponía en riesgo el cumplimiento contractual.

Este análisis no puede resolverse únicamente a partir de la expresión utilizada por la norma “explicar las razones que sustentan el valor ofrecido” ni mediante la exigencia automática de cualquier información económica que pudiera resultar útil. Debe atenderse al propósito material del procedimiento: permitir que la Entidad establezca, con criterios objetivos, si el menor precio responde a condiciones particulares y verificables del oferente y si la ejecución del contrato continúa siendo técnica y económicamente viable.

Por consiguiente, la explicación no podía limitarse a una declaración genérica de cumplimiento; pero tampoco tenía que ajustarse necesariamente a un modelo único de costeo, a un formato de análisis de precios unitarios, a un esquema de





administración, imprevistos y utilidad AIU o a una metodología financiera no exigida expresamente en los documentos del proceso.

2.2. Cumplimiento material del requerimiento

Debe establecerse si Fundación Santillana Colombia atendió materialmente los cuatro componentes solicitados por la Secretaría:

- Explicación de las circunstancias objetivas que sustentaban el valor;
- Estructura general de los costos considerados;
- Manifestación de cumplimiento integral de las obligaciones; y
- Presentación de la estructura de costos utilizada como soporte de la oferta.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. reconoce que la Fundación presentó oportunamente un escrito, lo suscribió, manifestó la viabilidad de la oferta y anexó una tabla económica. Sin embargo, sostiene que el cumplimiento fue exclusivamente formal porque no se individualizaron costos, tarifas, dedicaciones, tributos, bases gravables, retenciones, economías de escala ni flujos financieros.

La Entidad deberá determinar si esas omisiones recaen sobre información que fue efectivamente exigida en el requerimiento y si tienen la entidad suficiente para impedir la valoración de la sostenibilidad de la propuesta, o si corresponden a un nivel adicional de desagregación propuesto posteriormente por el observante.

2.3. Suficiencia de las circunstancias objetivas invocadas

Debe analizarse si la experiencia institucional, la capacidad instalada, las metodologías consolidadas, los procesos internos estandarizados, la disponibilidad de recursos propios y las economías de escala constituyen circunstancias objetivas aptas para explicar un menor precio.

La sola mención de estos factores no conduce automáticamente a considerar justificada una oferta. No obstante, tampoco puede afirmarse que carezcan de relevancia económica por no haber sido traducidos en una fórmula específica de ahorro.

Su suficiencia depende del análisis conjunto de:

- La naturaleza del objeto contractual;
- La experiencia y capacidad organizacional acreditadas por el oferente;





- El tipo de servicios requeridos;
- La posibilidad de reutilizar metodologías, recursos editoriales, infraestructura y procesos;
- La estructura económica presentada;
- La incorporación de los principales costos y cargas;
- Y la asunción expresa de la totalidad de las obligaciones técnicas.

El observante acepta que tales condiciones pueden reducir los costos, pero cuestiona que la Fundación no haya cuantificado individualmente su incidencia en el precio. En consecuencia, corresponde determinar si esa cuantificación era indispensable para el caso concreto o si la explicación permitía razonablemente establecer el origen de las eficiencias alegadas.

2.4. Alcance de la estructura económica aportada

Debe determinarse si la tabla allegada por Fundación Santillana Colombia cumple la función de soportar la composición general del precio o si sus características impiden cualquier verificación razonable de la oferta.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala, principalmente, que la tabla:

- No identifica fecha de elaboración, autor, versión o fórmulas;
- No discrimina tarifas ni dedicaciones;
- Agrupa equipo de trabajo, impuestos, tasas y contribuciones;
- Presenta una diferencia aritmética de un peso;
- Denomina “valor unitario IVA incluido” a cifras que aparentemente corresponden únicamente al IVA; y
- No permite establecer con certeza si algunos valores son unitarios o globales.

La Entidad deberá valorar separadamente:

1. Si existen errores formales o de denominación en la tabla.
2. Si esos errores modifican el valor total de la oferta.
3. Si generan una contradicción insuperable respecto de los productos y obligaciones ofrecidos.
4. Si impiden establecer que el precio incluye los principales componentes necesarios para la ejecución.
5. Si constituyen una modificación posterior de la oferta o únicamente una explicación de su composición.





No toda inconsistencia formal determina el rechazo de una propuesta. Para que produzca esa consecuencia debe afectar un elemento sustancial, impedir la comparación objetiva, modificar el ofrecimiento o imposibilitar la determinación de su viabilidad. Por esa razón, el análisis no puede limitarse a constatar la existencia de una denominación imprecisa o una diferencia de redondeo; debe establecer su incidencia material en la oferta.

2.5. Tratamiento de impuestos, tasas, estampillas, contribuciones y retenciones

Debe establecerse si la manifestación de Fundación Santillana Colombia, según la cual contempló los impuestos, tasas, estampillas, contribuciones y demás cargas tributarias aplicables, era suficiente para los fines del requerimiento o si era indispensable aportar una liquidación individual de cada concepto.

El observante sostiene que debían identificarse las tarifas, bases gravables, valores, retenciones y efectos sobre los tres desembolsos contractuales. También distingue entre las estampillas y tasas que disminuyen el ingreso disponible y las retenciones de renta e ICA, que pueden corresponder a anticipos tributarios, aunque afecten la liquidez.

La Entidad deberá examinar este argumento teniendo en cuenta que:

- Los documentos del proceso trasladaron al contratista la responsabilidad de considerar los impuestos y descuentos aplicables;
- La oferta económica se presentó por un valor global;
- Las obligaciones tributarias dependen de la condición jurídica y fiscal particular del contratista;
- Las retenciones no tienen necesariamente la misma naturaleza económica de un costo definitivo;
- Y cualquier error de cálculo es asumido por el oferente, sin posibilidad de incrementar posteriormente el valor contractual.

Por ello, deberá determinarse si la falta de una liquidación tributaria pormenorizada demuestra la omisión de esas cargas o si, por el contrario, la manifestación expresa del oferente y el rubro incluido en la estructura económica permiten concluir que fueron contempladas bajo su responsabilidad.

2.6. Liquidez, capital de trabajo y ausencia de anticipo





Debe establecerse si Fundación Santillana Colombia estaba obligada a presentar un flujo de caja o acreditar una fuente específica de prefinanciación.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala que el contrato no contempla anticipo y prevé tres pagos del 35 %, 35 % y 30 %, posteriores a la entrega y aprobación de los productos. A partir de ello sostiene que el proponente debía demostrar su capacidad para financiar previamente el talento humano, la producción pedagógica, la diagramación, el componente audiovisual, las garantías, las licencias y los gastos administrativos.

El análisis deberá distinguir entre:

- La capacidad jurídica, técnica y organizacional para ejecutar el contrato;
- La capacidad financiera como requisito habilitante, cuando haya sido exigida;
- Y el flujo interno de caja del contratista.

La ausencia de anticipo implica que el contratista debe disponer de los recursos necesarios para ejecutar antes de cada pago. Sin embargo, ello no significa automáticamente que, dentro de la explicación de un posible precio artificialmente bajo, deba presentar un estado de tesorería, una certificación bancaria o un modelo de flujo de caja, salvo que tal información hubiera sido exigida o que existieran elementos objetivos que evidenciaran un riesgo cierto de iliquidez.

2.7. Motivación del concepto técnico

Debe determinarse si la comunicación mediante la cual la Dirección de Cobertura consideró suficiente la explicación exteriorizó las razones esenciales de la decisión o si se limitó a reproducir las afirmaciones del oferente.

El observante no afirma categóricamente que la Entidad omitiera todo análisis interno; cuestiona que la decisión publicada no expusiera la metodología, los cálculos, la comparación con el estudio del sector, la liquidación de las cargas tributarias ni la evaluación de los riesgos que condujeron a considerar sostenible la propuesta.

Este cuestionamiento exige diferenciar:

- El deber de motivar la decisión;
- El contenido mínimo necesario para que los interesados comprendan y controviertan sus fundamentos;





- Y la pretensión de incorporar en la comunicación pública la totalidad de las deliberaciones, verificaciones y documentos internos del comité.

La motivación debe permitir conocer las razones determinantes de la decisión. No obstante, su suficiencia no depende exclusivamente de la extensión del documento ni exige reproducir cada cálculo hipotético que pudiera formular otro oferente. La actuación debe valorarse integralmente a partir del requerimiento, la respuesta de la Fundación, la estructura económica, el concepto técnico y el presente pronunciamiento frente a las observaciones.

2.8. Procedencia del rechazo solicitado

Finalmente, debe determinarse si los hechos señalados por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. configuran una causal jurídica de rechazo.

El observante invoca como fundamento principal:

- El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015;
- El numeral 12 de la invitación pública;
- El literal o) del numeral 6, referido a las demás causales previstas en la invitación; y
- Complementariamente, el literal h) del mismo numeral, relacionado con la falta de aportación de documentos solicitados para aclarar o precisar la propuesta.

Para resolver esta solicitud deberá establecerse:

1. Si la explicación presentada fue insatisfactoria para garantizar la sostenibilidad de la oferta.
2. Si Fundación Santillana Colombia omitió entregar la totalidad o una parte sustancial de la información expresamente requerida.
3. Si los cuestionamientos corresponden a defectos materiales que impiden continuar con la evaluación o a solicitudes de mayor detalle que no constituirían requisitos previamente establecidos.
4. Si la aplicación del literal h) resulta jurídicamente procedente, considerando que el proponente sí presentó dentro del plazo un documento de respuesta y un soporte económico.
5. Si el rechazo solicitado se fundamenta en una causal clara y objetivamente configurada, y no en la incorporación posterior de exigencias no previstas en la invitación o en el requerimiento.





3. Estándar de análisis aplicable

La Entidad resolverá las observaciones bajo un estándar de análisis material y no meramente formal.

Esto significa que no será suficiente afirmar que la Fundación respondió oportunamente, pues la presentación de un documento no determina por sí sola la viabilidad del precio. De igual manera, tampoco será suficiente afirmar que faltaron determinados datos para concluir automáticamente que la oferta debía rechazarse.

La decisión debe fundarse en la valoración integral de si:

- Las razones expuestas corresponden a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta;
- Esas circunstancias guardan relación con el menor precio;
- La estructura económica permite comprender razonablemente la composición del valor;
- No se advierte la omisión de actividades esenciales o cargas indispensables;
- El oferente asumió la ejecución completa del objeto y los riesgos derivados de su precio;
- Y no existen elementos concretos que permitan concluir que el valor ofrecido compromete el cumplimiento contractual.

El análisis de las observaciones tampoco tiene como propósito trasladar al observante la competencia de evaluación atribuida a la Entidad ni preservar, sin revisión, la decisión inicial del Comité Técnico. Su finalidad es verificar objetivamente si los cuestionamientos formulados evidencian un error, una omisión sustancial o una valoración irrazonable que obligue a modificar el informe.

4. Alcance de la decisión

La decisión que se adopte respecto de las observaciones tendrá un alcance limitado al análisis de la posible oferta con valor artificialmente bajo.

Por tanto:

- No representa una adjudicación anticipada;
- No exime a Fundación Santillana Colombia de cumplir los demás requisitos del proceso;





- No modifica las obligaciones técnicas, económicas o jurídicas previstas en la invitación;
- No permite incrementar el valor de la propuesta;
- No libera al eventual contratista de asumir los costos, impuestos, descuentos, riesgos y obligaciones comprendidos en el precio ofrecido; y
- No impide que durante la ejecución se exija el cumplimiento estricto de todos los productos, especificaciones, condiciones de calidad y plazos establecidos.

En consecuencia, el problema jurídico no consiste en determinar si la oferta de Fundación Santillana Colombia es la más conveniente únicamente por ser la de menor precio, ni en establecer si IN-NOVA CORPORATION S.A.S. habría estructurado los costos de una manera diferente.

La cuestión que debe resolver la Entidad es si, a partir del expediente y de las observaciones formuladas, existen razones objetivas y jurídicamente suficientes para concluir que la explicación presentada por Fundación Santillana Colombia no permite continuar con la evaluación de su oferta y que, por tanto, debe aplicarse la consecuencia de rechazo solicitada por el observante.

III. MARCO JURÍDICO Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN APLICABLES

1. Principios constitucionales y legales que orientan la evaluación

La evaluación de las ofertas y la respuesta a las observaciones formuladas por los interesados deben desarrollarse con sujeción al debido proceso, la igualdad, la buena fe, la transparencia, la economía, la responsabilidad y la selección objetiva.

Estos principios exigen que la decisión de la Entidad:

- Se fundamente en las reglas previamente establecidas;
- Valore de manera imparcial la información contenida en el expediente;
- Permita la contradicción de los interesados;
- Evite exigencias incorporadas con posterioridad al cierre;
- Identifique las razones técnicas, jurídicas y económicas determinantes;
- Y proteja los fines de la contratación y la adecuada ejecución del futuro contrato.

La selección objetiva no se reduce a escoger automáticamente el precio más bajo. El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 define como objetiva la escogencia del





ofrecimiento más favorable para la Entidad y para los fines que esta persigue, con fundamento en los factores previamente establecidos y sin motivaciones subjetivas. La norma también dispone que la Entidad debe comparar las ofertas recibidas con las condiciones del mercado, los estudios realizados y las deducciones técnicas correspondientes.

En la modalidad de mínima cuantía, el menor precio tiene especial relevancia como criterio de selección; sin embargo, ello presupone que la oferta cumpla las condiciones de la invitación y que el valor propuesto sea sostenible. Por eso, la identificación de un posible valor artificialmente bajo activa un procedimiento especial de explicación y valoración, y no una adjudicación inmediata ni un rechazo automático.

2. Principio de transparencia

El principio de transparencia exige que las actuaciones contractuales sean públicas, objetivas y susceptibles de contradicción por parte de los interesados.

En el presente proceso, su aplicación comprende:

1. La publicación del informe de evaluación.
2. La identificación de la oferta que presentó un comportamiento económico atípico.
3. La formulación de un requerimiento al oferente.
4. La valoración técnica de la explicación presentada.
5. La oportunidad concedida a los demás interesados para formular observaciones.
6. La obligación de la Entidad de responder de manera expresa y motivada los cuestionamientos relevantes antes de adoptar la decisión definitiva.

El principio de transparencia no impone que la Entidad acepte la interpretación propuesta por el observante, pero sí exige que estudie sus argumentos y explique por qué estos modifican o no las conclusiones de la evaluación.

En consecuencia, el presente pronunciamiento no se limita a reiterar la comunicación del 10 de julio de 2026, sino que desarrolla y exterioriza la valoración integral efectuada a partir de la respuesta de Fundación Santillana Colombia, su estructura económica y las observaciones formuladas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.





3. Principio de economía

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 ordena que en los procedimientos de selección se establezcan únicamente las etapas necesarias para asegurar la selección objetiva; también dispone que las normas contractuales no deben interpretarse de manera que conduzcan a trámites adicionales a los expresamente previstos o a la utilización de defectos formales para impedir una decisión de fondo.

Este principio tiene dos implicaciones para el caso analizado.

En primer lugar, la Entidad debía solicitar la información necesaria para evaluar la sostenibilidad del precio, sin convertir el trámite de explicación en una nueva etapa no contemplada por la ley ni en una auditoría general de la contabilidad interna del oferente.

En segundo lugar, no puede restarse importancia a una deficiencia sustancial amparándose exclusivamente en la economía procesal. La Entidad debe diferenciar entre:

- Una omisión o inconsistencia que impide verificar la sostenibilidad;
- Una imprecisión formal que no modifica el precio ni las obligaciones;
- Y un nivel adicional de detalle que podría ser útil, pero que no fue establecido como requisito del requerimiento.

La economía no autoriza a omitir el análisis material del precio, pero tampoco permite transformar cualquier ausencia de desagregación en una causal automática de rechazo.

4. Principio de responsabilidad

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 obliga a los servidores públicos a proteger los intereses de la Entidad, buscar el cumplimiento de los fines contractuales y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. También impone responsabilidad por las actuaciones y omisiones antijurídicas ocurridas durante la actividad contractual.

En materia de ofertas con posible valor artificialmente bajo, este principio exige una actuación equilibrada.

La Entidad no puede aceptar de manera irreflexiva un precio que objetivamente ponga en riesgo la ejecución. Tampoco puede rechazar una oferta competitiva





únicamente por apartarse del promedio del mercado, cuando el oferente explica razonablemente las condiciones particulares que le permiten ejecutar por un menor valor.

La responsabilidad se materializa, entonces, mediante:

- La identificación del comportamiento atípico;
- El requerimiento oportuno;
- El análisis real de las explicaciones;
- La verificación de su correspondencia con el objeto;
- Y una decisión motivada sobre la continuidad o el rechazo.

5. Buena fe y responsabilidad del oferente en la estructuración del precio

Las propuestas presentadas en un proceso contractual se encuentran amparadas por el principio constitucional de buena fe, sin perjuicio del deber de la Entidad de verificar su contenido y de la responsabilidad del oferente por la información suministrada.

El precio ofertado vincula al proponente. Por ello, quien presenta una propuesta económica debe estructurarla considerando:

- Todas las actividades necesarias;
- El talento humano;
- Los costos directos e indirectos;
- Los tributos y descuentos aplicables;
- Las garantías;
- La logística;
- Los riesgos previsibles;
- La financiación de la operación;
- Y el margen o estructura económica que haya determinado.

En el presente proceso, los documentos de la invitación establecieron que los costos, impuestos y descuentos aplicables serían asumidos por el contratista. En consecuencia, la eventual omisión o incorrecta estimación de un componente no autoriza al oferente a incrementar el precio, reducir el alcance ni trasladar posteriormente el riesgo económico a la Entidad.

Esta regla es relevante para valorar la respuesta de Fundación Santillana Colombia: su manifestación de haber contemplado todas las cargas no sustituye el análisis de





sostenibilidad, pero sí constituye una declaración vinculante y una asunción expresa del riesgo derivado de la estructuración de su oferta.

6. Deber de análisis de la Entidad Estatal

El artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que, durante la planeación, la Entidad debe conocer el sector relacionado con el objeto contractual desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos, dejando constancia de dicho análisis en los documentos del proceso.

El análisis del sector cumple varias funciones:

- Sustentar el presupuesto oficial;
- Identificar las condiciones normales del mercado;
- Establecer requisitos proporcionales;
- Distribuir riesgos;
- Y disponer de referencias para evaluar la razonabilidad de las propuestas económicas.

Sin embargo, el presupuesto oficial y el estudio del sector no convierten todos los valores inferiores en artificialmente bajos. Constituyen referencias que deben contrastarse con las ofertas efectivamente recibidas y con las condiciones particulares de cada proponente.

En el proceso SE-MC-PS-001-2026, la Entidad utilizó la información del sector y la comparación estadística de las propuestas como mecanismo para identificar un posible comportamiento atípico. Ese resultado permitió activar el procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4, pero no resolvía anticipadamente si la oferta era viable o inviable.

7. Régimen específico de la oferta con valor artificialmente bajo

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone:

Cuando, de acuerdo con la información obtenida por la Entidad en su deber de análisis, el valor de una oferta parezca artificialmente bajo, debe requerirse al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, quien evalúe las ofertas debe recomendar su rechazo o la continuación de su análisis. Si el precio responde a circunstancias objetivas del





oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento contractual, la Entidad debe continuar con la evaluación.

De esta disposición se desprenden cuatro reglas.

7.1. La identificación inicial es preliminar

La expresión “parece artificialmente bajo” evidencia que el análisis estadístico, la comparación con el presupuesto o la diferencia frente a las demás ofertas constituyen indicios iniciales.

La atipicidad matemática no equivale jurídicamente a artificialidad.

Por ello, la oferta de \$35.000.000 no debía ser rechazada por el solo hecho de encontrarse por debajo del límite inferior. La Entidad estaba obligada a permitir que el oferente explicara las razones de su precio.

7.2. El requerimiento es obligatorio

Una vez identificada la posible artificialidad, la Entidad debe requerir al oferente antes de adoptar una decisión desfavorable.

Esta actuación protege el debido proceso, evita decisiones automáticas y permite diferenciar:

- Una oferta inviable;
- Una oferta que omitió componentes esenciales;
- Una oferta que contiene un error;
- Y una oferta competitiva sustentada en eficiencias reales.

La Secretaría cumplió esta obligación mediante la comunicación del 9 de julio de 2026.

7.3. La presentación de una respuesta no determina automáticamente su suficiencia

La norma exige que las explicaciones sean analizadas.

En consecuencia, el hecho de presentar un escrito dentro del plazo no obliga a continuar con la oferta. La Entidad debe examinar si las razones expuestas:





- Son objetivas;
- Guardan relación con el precio;
- Corresponden al oferente y a su propuesta;
- Y permiten concluir que el contrato puede cumplirse.

En este punto se comparte parcialmente el planteamiento de IN-NOVA CORPORATION S.A.S.: no bastaba la existencia formal de una respuesta. Era necesario realizar una valoración material.

La diferencia con el observante se encuentra en el estándar concreto que, según su escrito, debía satisfacer esa explicación.

7.4. La norma no establece un formato único ni una desagregación predeterminada

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 no ordena presentar necesariamente:

- Análisis de precios unitarios;
- AIU;
- Flujo de caja;
- Certificaciones bancarias;
- Costo por hora;
- Presupuesto por centros de costo;
- Modelo de costos marginales;
- Conciliación tributaria;
- O una metodología contable determinada.

Esto no significa que dichos documentos sean improcedentes o inútiles. En determinados contratos pueden resultar indispensables para comprender el precio.

La suficiencia de la explicación depende de:

- La naturaleza del objeto;
- El sistema de precios;
- El contenido del requerimiento;
- La información presentada;
- Los riesgos identificados;
- Y la posibilidad efectiva de establecer que el menor valor no compromete el contrato.





Por ello, no es jurídicamente correcto sostener que la ausencia de cualquiera de esos documentos produce, por sí sola, el rechazo. Pero tampoco sería correcto afirmar que toda manifestación general resulta suficiente porque no existe un formato legal obligatorio.

8. Función del evaluador y valoración técnica

El artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015 establece que la evaluación debe adelantarse objetivamente y con sujeción a las reglas contenidas en los documentos del proceso. Para la mínima cuantía, la verificación puede ser realizada por la persona designada por el ordenador del gasto, sin que se requiera un comité plural.

En el presente proceso, la Dirección de Cobertura actuó como área técnica responsable y realizó la valoración de la explicación aportada.

Esta valoración no constituye una potestad libre o arbitraria. Se trata de un juicio técnico sometido a límites:

1. Debe fundarse en el expediente.
2. Debe respetar las reglas de la invitación.
3. Debe examinar el contenido de la respuesta.
4. Debe guardar relación con los riesgos y obligaciones del contrato.
5. Debe ser razonable y susceptible de control.
6. Debe motivar la recomendación de continuar o rechazar.

Por tanto, las observaciones de otro proponente pueden conducir a modificar el análisis cuando demuestren:

- Un error de hecho;
- Un cálculo equivocado;
- Una omisión sustancial;
- Una contradicción insuperable;
- Una aplicación incorrecta de la invitación;
- O una conclusión técnica carente de soporte.

No basta, en cambio, con demostrar que habría sido posible aplicar una metodología más extensa o exigir información adicional. Debe evidenciarse que la información disponible era objetivamente insuficiente para adoptar la decisión.

9. Alcance de la Guía de Colombia Compra Eficiente





La Guía para el manejo o análisis de ofertas con posible valor artificialmente bajo constituye un instrumento técnico destinado a orientar a las entidades en:

- La identificación de valores atípicos;
- La formulación de requerimientos;
- El análisis de las explicaciones;
- Y la decisión de continuar o rechazar.

La Guía no reemplaza la ley, el reglamento ni los documentos del proceso. Sus metodologías son herramientas de apoyo cuya aplicación debe adaptarse a las circunstancias del contrato y a la información disponible.

El propio escrito de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. reconoce que Colombia Compra Eficiente ha calificado las metodologías de la Guía como “meramente enunciativas” y que las entidades pueden emplear otros métodos razonables.

De esa circunstancia se derivan dos consecuencias.

Primera: la Fundación no podía ser rechazada únicamente por no utilizar una metodología específica de la Guía.

Segunda: el carácter orientador de la Guía no elimina el deber de responder materialmente el requerimiento ni autoriza explicaciones carentes de contenido verificable.

La controversia no se resuelve, entonces, afirmando simplemente que la Guía es obligatoria o que carece de relevancia. Debe establecerse si la información presentada cumplió la finalidad sustancial del procedimiento reglamentario.

10. Documentos del proceso y carácter vinculante de la invitación pública

La invitación, sus anexos, las adendas y demás documentos expedidos por la Entidad integran las reglas del proceso y vinculan tanto a la Administración como a los oferentes.

Por consiguiente:

- La Entidad debe evaluar con base en las exigencias previamente establecidas;
- Los oferentes no pueden desconocer las condiciones técnicas y económicas;





- Y las causales de rechazo deben aplicarse de manera objetiva, restrictiva y conforme a su contenido.

En este proceso, el numeral 12 de la invitación remitió al procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 para el tratamiento de las ofertas con posible valor artificialmente bajo.

Dicha remisión no creó una causal automática de rechazo. Incorporó un procedimiento cuyo resultado depende del análisis de la explicación presentada.

La oferta solo puede rechazarse por esta razón cuando la Entidad concluya motivadamente que:

- El precio no fue explicado;
- Las circunstancias invocadas no son objetivas;
- La información solicitada no fue suministrada en aspectos sustanciales;
- O la ejecución contractual se encuentra en riesgo.

11. Diferencia entre aclaración, explicación y subsanación

El requerimiento de justificación de un posible precio artificialmente bajo no equivale, en sentido estricto, a la subsanación de un requisito habilitante.

Su finalidad es explicar un elemento que ya existe en la oferta: el precio presentado al cierre.

El oferente puede allegar información y soportes destinados a hacer comprensible la conformación del valor, pero no puede:

- Modificar el precio;
- Incorporar productos nuevos;
- Excluir obligaciones;
- Alterar cantidades;
- Reducir especificaciones;
- Añadir condiciones no ofrecidas;
- O reconstruir la oferta de manera incompatible con su contenido inicial.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. cita jurisprudencia conforme a la cual aclarar busca “hacer manifiesto lo que ya existe” y no permite agregar elementos nuevos a la propuesta.





La Entidad comparte esa regla general.

Por ello, el análisis deberá verificar si la tabla aportada por Fundación Santillana Colombia explica la distribución del precio de \$35.000.000 o si, como sostiene el observante, constituye una reconstrucción posterior que altera la oferta.

La ausencia de fecha, fórmulas o identificación del autor no demuestra por sí misma una modificación. Para llegar a esa conclusión tendrían que advertirse cambios materiales frente al valor, los productos, el alcance o las condiciones presentadas al cierre.

12. Reglas sobre rechazo y prohibición de incorporar causales posteriores

El rechazo de una oferta es una consecuencia grave y debe fundarse en una causal prevista en la ley o en los documentos del proceso, cuya configuración esté objetivamente demostrada.

La Ley 1150 de 2007 señala que la falta de documentos no necesarios para comparar las propuestas no constituye, por sí sola, título suficiente para rechazar; también regula la oportunidad de solicitar información y prohíbe acreditar circunstancias ocurridas después del cierre.

Sin embargo, el presente asunto no se decide exclusivamente bajo el régimen general de subsanación. La causal sustancial invocada es la falta de justificación satisfactoria de un posible valor artificialmente bajo.

Para aplicar dicha consecuencia deben cumplirse dos condiciones:

1. Que la explicación resulte materialmente insuficiente para establecer que el precio responde a circunstancias objetivas.
2. Que esa insuficiencia permita concluir que existe un riesgo para el cumplimiento contractual o que no se cuenta con elementos para descartar razonablemente dicho riesgo.

El literal h) de las causales de rechazo, invocado complementariamente por INNOVA CORPORATION S.A.S., debe examinarse de forma restrictiva. Fundación Santillana Colombia presentó dentro del plazo un documento de respuesta y una estructura económica. Por ello, no puede equipararse automáticamente el desacuerdo respecto del grado de detalle con la ausencia total de la documentación solicitada.





La eventual procedencia del rechazo debe analizarse principalmente bajo la regla sustancial del artículo 2.2.1.1.2.2.4 y el numeral 12 de la invitación.

13. Jurisprudencia invocada por el observante

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. invoca decisiones del Consejo de Estado para sustentar tres reglas:

- El precio artificialmente bajo debe rechazarse cuando no sea justificado;
- La aclaración no permite modificar o reconstruir la oferta;
- Y el informe de evaluación debe contener una motivación expresa, precisa y susceptible de contradicción.

Estas reglas, consideradas en abstracto, son compatibles con el ordenamiento contractual y serán aplicadas en el presente pronunciamiento.

No obstante, su aplicación debe realizarse atendiendo las particularidades del proceso.

El propio observante reconoce que la sentencia del 5 de julio de 2012, expediente 23.087, se originó en un contrato de obra sometido a condiciones particulares y que no permite afirmar que todo contrato estatal deba incluir análisis de precios unitarios o un AIU formal.

En consecuencia, la regla trasladable al presente asunto es que el menor precio debe encontrarse objetivamente justificado y no puede aceptarse si amenaza la ejecución; no que la Fundación estuviera obligada a presentar la misma estructura económica propia de un contrato de obra.

De igual manera, la regla que prohíbe modificar la oferta será aplicada para establecer si la respuesta introdujo elementos posteriores. No se presumirá una reconstrucción por la sola ausencia de fecha o fórmulas en el anexo.

Finalmente, el deber de motivación será satisfecho mediante el análisis integral contenido en este pronunciamiento, el cual responde expresamente los cuestionamientos técnicos, económicos y jurídicos formulados.





14. Regla jurídica aplicable al caso concreto

De la integración de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, la invitación pública y los criterios orientadores de Colombia Compra Eficiente se establece la siguiente regla:

Cuando una oferta presenta indicios de un posible valor artificialmente bajo, la Entidad debe requerir al oferente y analizar materialmente su explicación. Podrá continuar con la evaluación cuando, a partir de la información aportada y de las circunstancias del proceso, establezca razonablemente que el precio responde a condiciones objetivas del oferente y de su oferta y que estas no ponen en riesgo el cumplimiento contractual. Procederá el rechazo cuando la explicación no sea presentada, omita elementos sustanciales solicitados, se fundamente en condiciones no objetivas, requiera modificar la oferta o no permita descartar razonablemente el riesgo de incumplimiento.

Esta regla no exige una auditoría exhaustiva en todos los casos ni autoriza la aceptación de una declaración puramente genérica.

La decisión depende de la correspondencia entre:

- Lo solicitado por la Entidad;
- Lo explicado por el oferente;
- La estructura económica presentada;
- Las obligaciones y riesgos del contrato;
- Y los cuestionamientos objetivos formulados por el observante.

Bajo este marco se analizarán, en los apartados siguientes, cada uno de los bloques de observaciones presentados por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

1. Sobre el presunto incumplimiento material del requerimiento de justificación

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que Fundación Santillana Colombia atendió formalmente el requerimiento formulado por la Entidad, pero no lo cumplió materialmente. Para sustentar esta afirmación señala que, aunque el proponente presentó oportunamente un escrito y anexó una tabla económica, no individualizó





costos, tarifas, dedicaciones, cantidades de horas o meses de trabajo, economías de escala, impuestos, bases gravables, descuentos, retenciones ni flujos de caja.

El observante concluye que la Fundación se limitó a mencionar los principales componentes económicos, sin demostrar cuantitativamente cómo fueron incorporados al precio de \$35.000.000.

Analizados el requerimiento de la Entidad, la respuesta presentada y los argumentos de IN-NOVA CORPORATION S.A.S., la observación no está llamada a prosperar, por las razones que se exponen a continuación.

1.1. El requerimiento debe interpretarse conforme a su contenido efectivo

El requerimiento del 9 de julio de 2026 solicitó a Fundación Santillana Colombia presentar, en un único documento:

1. La explicación de las circunstancias objetivas que sustentaban el valor ofrecido.
2. Una estructura general de costos que identificara sus principales componentes.
3. La manifestación expresa de que el precio garantizaba la ejecución integral del contrato.
4. La estructura de costos que había servido de base para elaborar la propuesta económica.

La finalidad de la solicitud era establecer si el menor valor obedecía a circunstancias particulares del oferente y de su organización y si esas circunstancias permitían ejecutar el objeto contractual sin afectar la calidad, el alcance, las especificaciones ni el plazo.

El requerimiento no estableció un formato obligatorio ni determinó que la explicación debiera presentarse mediante:

- Costos por hora;
- Tarifas individuales del personal;
- Porcentajes de dedicación;
- Presupuesto mensual;
- Flujo de caja por desembolso;
- Certificados bancarios;
- Análisis de capital de trabajo;





- AIU;
- Conciliación tributaria;
- Centros de costo;
- Modelo de costeo marginal;
- O soportes contables internos.

Tampoco exigió que cada uno de los conceptos señalados dentro de la estructura general tuviera que presentarse como un rubro económico independiente.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. desagrega el requerimiento en diez obligaciones autónomas y sostiene que cada una debía contar con una cuantificación y soporte individual. En su escrito enumera como elementos separados la estructura de costos, el talento humano, las actividades técnicas, los costos administrativos, los tributos, los descuentos, los costos directos e indirectos, la manifestación de cumplimiento y la estructura original.

No obstante, esa presentación corresponde a la interpretación del observante y no significa que el requerimiento hubiera establecido diez documentos, diez anexos o diez cuadros financieros independientes.

Las referencias al talento humano, las actividades técnicas, los costos administrativos, los tributos y los costos directos e indirectos describían los componentes que debían ser considerados dentro de la estructura general; no configuraban la obligación de aportar una auditoría analítica de cada concepto bajo una metodología predeterminada.

1.2. Explicar objetivamente el precio no equivale necesariamente a auditar la contabilidad interna del oferente

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 exige que el oferente explique las razones que sustentan el valor ofrecido y que la Entidad analice si el precio responde a circunstancias objetivas que no ponen en riesgo el cumplimiento contractual.

La utilización del término “explicar” no significa que sea suficiente una declaración abstracta o desprovista de contenido. La explicación debe ser comprensible, pertinente y relacionada con la conformación del precio.

Sin embargo, la norma tampoco convierte el trámite en una auditoría integral de:





- La contabilidad del proponente;
- Sus nóminas internas;
- Sus contratos laborales o de prestación de servicios;
- Sus estados de tesorería;
- Sus fuentes de financiación;
- Sus licencias institucionales;
- Sus sistemas de amortización;
- O sus políticas internas de asignación de costos.

El análisis debe ser proporcional a la naturaleza del objeto y al sistema económico del contrato.

En el presente caso se trata de una contratación por valor global asociada a la elaboración y entrega de productos pedagógicos, didácticos, editoriales, gráficos, tecnológicos y audiovisuales. Los documentos del proceso no establecieron precios unitarios oficiales para cada página, ficha, hora de trabajo, pieza gráfica, minuto de video o profesional vinculado.

Por consiguiente, no existe una estructura oficial de precios unitarios frente a la cual debiera reproducirse exactamente el presupuesto interno del proponente.

La Entidad debía comprobar que:

- El oferente comprendía la totalidad del alcance;
- Había considerado los recursos necesarios;
- Las circunstancias invocadas tenían relación con su menor precio;
- No pretendía disminuir productos o especificaciones;
- Y asumía integralmente la ejecución por el valor presentado.

No estaba obligada a imponer, después del cierre, un sistema de costeo que no había sido previsto en la invitación.

1.3. La respuesta presentada no fue una simple declaración genérica

Fundación Santillana Colombia manifestó que su precio provenía de un análisis técnico, financiero y operativo, e identificó como circunstancias particulares:

- Su experiencia en proyectos educativos, culturales y sociales;
- Su naturaleza institucional;
- Su capacidad instalada;





- La disponibilidad de recursos técnicos y administrativos propios;
- Las metodologías consolidadas;
- Los procesos internos estandarizados;
- Las eficiencias administrativas, operativas y logísticas;
- Y las economías de escala derivadas de su trayectoria.

Estas circunstancias guardan relación directa con el objeto contractual, dado que este comprende la producción de contenidos pedagógicos, la estructuración editorial, el diseño gráfico y la elaboración de recursos educativos, actividades que corresponden al ámbito de operación y experiencia institucional invocado por el proponente.

La Fundación también identificó los componentes considerados para estructurar el precio:

- Personal requerido;
- Costos administrativos;
- Costos operativos;
- Coordinación y seguimiento;
- Gastos logísticos;
- Transporte, distribución y entrega;
- Seguridad social;
- Prestaciones sociales;
- Aportes parafiscales;
- Impuestos;
- Tasas;
- Estampillas;
- Contribuciones;
- Costos indirectos;
- Contingencias;
- E imprevistos previsibles.

Adicionalmente, aportó una tabla de distribución económica entre los productos y demás componentes de la ejecución.

Por tanto, no puede afirmarse que la respuesta consistiera exclusivamente en la frase “la oferta es viable” o en una mera promesa de cumplimiento. El documento:

1. Expuso las razones organizacionales que permitían optimizar los recursos.





2. Relacionó esas eficiencias con la experiencia y capacidad instalada de la Fundación.
3. Identificó las principales categorías económicas contempladas.
4. Distribuyó el valor entre los grupos de productos.
5. Manifestó expresamente que la totalidad de las obligaciones estaba cubierta.
6. Asumió la ejecución integral sin modificar el precio, el alcance ni las condiciones técnicas.

La discusión no radica, entonces, en la inexistencia de una explicación, sino en el grado de desagregación que debía tener.

1.4. Las circunstancias invocadas tienen aptitud para producir eficiencias económicas

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. reconoce que la experiencia, las plantillas, las metodologías, las licencias propias, la infraestructura administrativa y los procesos estandarizados pueden reducir los costos de ejecución. Su cuestionamiento consiste en que la Fundación no cuantificó individualmente el ahorro producido por cada factor.

La Entidad coincide en que la sola invocación de una economía de escala no justifica automáticamente cualquier diferencia económica. No obstante, tampoco existe una regla según la cual cada eficiencia deba expresarse necesariamente como una resta entre un “costo ordinario” y un “costo optimizado”.

En servicios de naturaleza intelectual, editorial y pedagógica, las eficiencias pueden provenir de activos institucionales y capacidades acumuladas cuya incidencia económica no se determina exclusivamente mediante una tarifa directa. Entre ellas se encuentran:

- El conocimiento institucional previamente desarrollado;
- La experiencia de equipos permanentes;
- Los procedimientos editoriales consolidados;
- Las plantillas de diagramación;
- Las metodologías pedagógicas;
- La infraestructura administrativa compartida;
- Los bancos de recursos;
- La disponibilidad de equipos;
- La capacidad de revisión y control de calidad;
- Y la distribución de costos fijos entre distintos proyectos.





Estos factores permiten reducir tiempos de diseño, coordinación, revisión, diagramación y producción, sin que necesariamente exista para cada uno un precio individual trasladable al contrato.

La naturaleza sin ánimo de lucro de la Fundación tampoco constituye, aisladamente, una justificación suficiente ni supone una exención general de costos o tributos. Sin embargo, puede ser valorada conjuntamente con su estructura organizacional y con la posibilidad de formular una oferta sin incorporar un margen de utilidad distribuable equivalente al que podría considerar otro operador económico.

La Entidad no concluyó que la oferta fuera viable exclusivamente por la naturaleza jurídica del proponente. Esa circunstancia fue analizada como uno de varios elementos concurrentes.

1.5. La cuantificación propuesta por el observante no fue una exigencia previamente establecida

El escrito de observaciones señala que la Fundación debía informar, entre otros aspectos:

- El perfil y modalidad de vinculación de cada integrante del equipo;
- Su costo ordinario;
- Su dedicación disponible;
- El valor asignado al contrato;
- El costo histórico de las metodologías;
- La amortización de las licencias;
- El número de horas reducidas;
- El valor económico del ahorro;
- El flujo de caja de cada desembolso;
- Y las necesidades de capital de trabajo.

Aunque esa información habría permitido un análisis financiero más pormenorizado, no fue solicitada en esos términos.

La Entidad no puede convertir, durante la evaluación, una herramienta posible de análisis en una condición obligatoria cuya omisión produzca el rechazo, cuando no fue establecida expresamente.





Aceptar la tesis del observante implicaría concluir que toda justificación de un precio inferior debe incorporar un modelo financiero completo y uniforme, con independencia de:

- La naturaleza del contrato;
- El sistema de precios;
- La duración;
- Los productos;
- La forma de pago;
- Y el contenido del requerimiento.

Esa regla no está contenida en el Decreto 1082 de 2015 ni fue incorporada a los documentos del proceso.

1.6. No se evidenció la omisión de productos o actividades

Uno de los elementos esenciales del análisis consiste en determinar si el menor precio se obtuvo mediante la exclusión de obligaciones indispensables.

El escrito de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. describe ampliamente el alcance de los productos, incluyendo la guía de uso, las herramientas de planeación, las fichas pedagógicas, los instrumentos de seguimiento, el tablero en Excel y la pieza audiovisual. También estima que los documentos comprenden aproximadamente 210 páginas, además de los productos tecnológicos y audiovisuales.

No obstante, esa descripción confirma la amplitud del alcance, pero no demuestra que Fundación Santillana Colombia haya excluido alguno de esos productos.

La Fundación manifestó de manera expresa que:

- Conocía el objeto;
- Había considerado la totalidad de las actividades;
- Cubriría todos los costos directos e indirectos;
- Ejecutaría los productos en las condiciones exigidas;
- Y no afectaría la calidad, el alcance, las especificaciones ni el plazo.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. no identifica una exclusión concreta en la propuesta técnica de la Fundación. Su cuestionamiento se fundamenta en que el valor asignado a cada grupo de productos no fue desagregado entre sus actividades internas.





La ausencia de esa desagregación no equivale a la exclusión de actividades.

1.7. El valor global obliga al proponente respecto de la totalidad del alcance

Fundación Santillana Colombia presentó una oferta por valor global de \$35.000.000.

En consecuencia, si llegara a resultar seleccionada:

- No podrá solicitar un incremento del precio por errores en sus cálculos;
- No podrá excluir actividades argumentando que no fueron individualizadas;
- No podrá reducir las extensiones mínimas;
- No podrá disminuir el equipo requerido;
- No podrá trasladar a la entidad impuestos o descuentos omitidos;
- No podrá cobrar separadamente revisiones, ajustes, licencias o entregas;
- Y deberá cumplir todas las obligaciones técnicas por el valor ofrecido.

La responsabilidad por la correcta estructuración de la oferta corresponde al proponente.

Esta asignación de responsabilidad no elimina el deber de la Entidad de analizar la sostenibilidad; pero sí impide concluir que cualquier falta de detalle se convertirá posteriormente en un costo adicional para el Departamento.

La Entidad conserva, además, los mecanismos contractuales de supervisión, exigibilidad, aplicación de multas, declaratoria de incumplimiento, efectividad de garantías y demás instrumentos previstos por el ordenamiento, sin que estos sustituyan la evaluación previa.

1.8. No se estableció un hecho objetivo que demostrara la inviabilidad

El observante realiza ejercicios aritméticos sobre los valores globales asignados a los productos. Por ejemplo, divide el valor del grupo de seis herramientas entre el número de herramientas y obtiene un promedio de \$793.333 por cada una, incluido el IVA. Sin embargo, reconoce expresamente que ese promedio no constituye un precio de mercado ni demuestra por sí mismo la inviabilidad.

Esa precisión resulta determinante.

El escrito de observaciones:





- No aporta una cotización comparable;
- No presenta una estructura mínima inevitable de costos;
- No acredita tarifas obligatorias para los profesionales;
- No demuestra que exista un costo técnico inferior imposible de reducir;
- No evidencia la omisión de una obligación concreta;
- Y no prueba que los productos no puedan elaborarse mediante la capacidad institucional alegada.

La diferencia frente al presupuesto oficial y al límite estadístico justificó el requerimiento, pero no constituye por sí sola prueba de inviabilidad.

La carga argumentativa del observante no se satisface únicamente afirmando que habría resultado conveniente contar con mayor información. Para dejar sin efecto la valoración técnica debe acreditarse que la explicación disponible era incapaz de sustentar razonablemente la continuidad de la evaluación.

Ese presupuesto no se encuentra demostrado.

1.9. El procedimiento no exige certeza absoluta sobre todos los costos internos

La decisión prevista en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 no exige que la Entidad alcance certeza absoluta sobre cada transacción interna que realizará el eventual contratista.

La valoración debe proporcionar un grado razonable de confianza respecto de que:

- El precio tiene una explicación objetiva;
- Las circunstancias alegadas corresponden al oferente;
- Los principales componentes fueron considerados;
- No se alteró el alcance;
- Y el cumplimiento no se encuentra objetivamente comprometido.

Pretender una comprobación absoluta requeriría revisar contratos individuales, nóminas, licencias, estados bancarios, metodologías de costeo, soportes de adquisición, proyecciones tributarias y contabilidad interna, incluso en procesos de mínima cuantía.

Ese estándar no resulta proporcional ni corresponde al contenido del procedimiento reglamentario.





1.10. Conclusión frente a la primera observación

Fundación Santillana Colombia no se limitó a presentar una declaración vacía de viabilidad. Expuso circunstancias relacionadas con su experiencia, capacidad instalada, recursos institucionales, metodologías, procesos estandarizados y economías de escala; identificó las principales categorías de costos; aportó una distribución económica; y asumió expresamente la ejecución integral por el valor ofrecido.

Aunque la respuesta pudo presentar un mayor grado de desagregación, la ausencia de tarifas, dedicaciones, flujos de caja, bases gravables y cálculos individualizados no configura, por sí misma, un incumplimiento material, pues ese nivel específico de detalle no fue establecido como requisito obligatorio en la invitación ni en el requerimiento.

Tampoco se acreditó que:

- La Fundación hubiera omitido productos;
- Hubiese reducido el alcance;
- Modificara su precio;
- Incorporara condiciones posteriores;
- O presentara un valor técnicamente imposible de ejecutar.

En consecuencia, no se acepta la solicitud de declarar que Fundación Santillana Colombia incumplió materialmente el requerimiento de justificación.

La observación formulada por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. evidencia una diferencia respecto del nivel de detalle que, en su criterio, debía exigir la Entidad, pero no demuestra que la explicación presentada careciera de contenido material ni que resultara jurídicamente obligatorio rechazar la propuesta.

2. Sobre la afirmación de que la experiencia, la capacidad instalada y las economías de escala no constituyen una justificación económica suficiente

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que la experiencia institucional y la capacidad instalada de Fundación Santillana Colombia pueden generar eficiencias, pero no constituyen, por sí solas, una justificación económica del precio ofertado.

En particular, señala que el proponente no cuantificó:





- El costo ordinario de los recursos disponibles;
- El costo efectivamente asignado al contrato;
- Las horas de trabajo reducidas;
- El valor de las licencias, metodologías o plantillas reutilizadas;
- Los costos administrativos compartidos;
- Ni el ahorro concreto derivado de cada economía de escala.

El observante reconoce que estas circunstancias son jurídicamente admisibles y que pueden reducir los costos de ejecución. Su cuestionamiento se concentra en que la Fundación no explicó individualmente su incidencia cuantitativa sobre el valor de la oferta.

Analizados los argumentos presentados, la Entidad concluye que esta observación no desvirtúa la valoración efectuada por el Comité Técnico, por las siguientes razones.

2.1. La experiencia no fue considerada de manera aislada ni como sustituto automático de la estructura económica

La Secretaría de Educación comparte que la sola afirmación de contar con experiencia no resulta suficiente para explicar cualquier precio.

La experiencia, considerada aisladamente:

- No demuestra que los costos laborales estén cubiertos;
- No sustituye el cálculo de impuestos y descuentos;
- No acredita la disponibilidad de liquidez;
- No elimina los costos administrativos;
- Y no permite presumir que el proponente puede ejecutar cualquier objeto por cualquier valor.

Por ello, la decisión de continuar con la evaluación de Fundación Santillana Colombia no se sustentó exclusivamente en su trayectoria ni en su reconocimiento institucional.

La experiencia fue valorada conjuntamente con:

- La naturaleza y contenido del objeto contractual;
- La capacidad instalada manifestada por el proponente;
- La disponibilidad de recursos técnicos y administrativos propios;





- La existencia de metodologías y procesos previamente consolidados;
- La posibilidad de compartir costos institucionales;
- La estructura general de costos allegada;
- La distribución económica entre los productos;
- La inclusión expresa de las principales categorías de costos;
- Y el compromiso de ejecutar integralmente las obligaciones por el precio presentado.

En consecuencia, no se utilizó la experiencia como una presunción absoluta de sostenibilidad, sino como uno de los factores objetivos que explican por qué un operador con capacidades previamente desarrolladas puede estructurar una propuesta por debajo del valor considerado por otros oferentes.

2.2. La capacidad instalada tiene una incidencia económica real en contratos de servicios intelectuales y de producción de contenidos

El objeto del proceso comprende actividades de naturaleza predominantemente intelectual, pedagógica, editorial, gráfica, tecnológica y audiovisual.

En este tipo de contratación, una parte relevante del costo puede depender de la necesidad de adquirir, desarrollar o contratar desde cero los recursos requeridos para producir los entregables.

Un operador que no dispone de capacidades institucionales previas puede requerir:

- Conformar una nueva estructura administrativa;
- Contratar procesos editoriales externos;
- Adquirir programas y licencias;
- Desarrollar plantillas y metodologías;
- Adquirir bancos de imágenes o recursos;
- Establecer procedimientos de revisión;
- Contratar equipos técnicos adicionales;
- Y crear mecanismos de coordinación específicos para el proyecto.

Por el contrario, una organización que ya cuenta con esos recursos puede distribuir sus costos fijos entre distintos proyectos y asignar al contrato únicamente los costos incrementales o directamente atribuibles a su ejecución.

Así, la capacidad instalada puede representar una disminución económicamente relevante en:





- Coordinación administrativa;
- Conceptualización pedagógica;
- Corrección y edición;
- Diagramación;
- Diseño de plantillas;
- Control de calidad;
- Gestión documental;
- Uso de infraestructura tecnológica;
- Licenciamiento;
- Producción audiovisual;
- Y seguimiento de los productos.

Por consiguiente, la existencia de recursos institucionales previamente disponibles no constituye una afirmación ajena a la conformación del precio. Es una circunstancia que puede explicar objetivamente por qué dos proponentes, aun asumiendo exactamente el mismo alcance, presentan estructuras económicas diferentes.

2.3. Las economías de escala no se limitan a descuentos expresados mediante una fórmula individual

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. propone que, para acreditar una economía de escala, debía informarse el costo ordinario del recurso, su costo marginal y el valor exacto del ahorro obtenido.

Ese método es técnicamente posible y puede resultar pertinente en determinados procesos. No obstante, no es la única forma de explicar una eficiencia económica.

Las economías de escala o de alcance pueden manifestarse mediante:

- Aprovechamiento de infraestructura compartida;
- Distribución de costos administrativos fijos;
- Utilización de equipos permanentes;
- Reutilización legítima de metodologías y estructuras de trabajo;
- Acceso institucional a programas, licencias y recursos;
- Disminución de los tiempos de coordinación;
- Experiencia acumulada que reduce reprocesos;
- Procedimientos editoriales estandarizados;
- Capacidad de producción simultánea;
- Y ausencia de costos de aprendizaje o puesta en marcha.





Algunas de estas eficiencias pueden cuantificarse directamente. Otras se reflejan en una reducción general de tiempos, costos indirectos y cargas administrativas, sin que exista necesariamente una factura o tarifa individual asociada con el ahorro.

Por ejemplo, el uso de una metodología institucional previamente desarrollada no implica que el contenido del contrato esté elaborado con anterioridad ni autoriza la reproducción de productos ajenos al proceso. Significa que el contratista no debe asumir nuevamente todos los costos de construcción de su método de trabajo, organización de equipos, formatos de producción, revisión y aseguramiento de calidad.

De igual forma, una licencia corporativa ya disponible puede no generar un costo individual nuevo para cada proyecto, aunque su adquisición y mantenimiento formen parte de los costos generales de la organización.

Por esa razón, no era indispensable que cada eficiencia fuera presentada mediante una operación aritmética independiente, siempre que la explicación general permitiera relacionar las capacidades existentes con la reducción de costos del proyecto.

2.4. La cuantificación individual propuesta por el observante no estaba prevista como condición de suficiencia

El requerimiento solicitó identificar las circunstancias objetivas que sustentaban el valor y presentar la estructura general de costos utilizada para formular la propuesta.

No estableció que cada circunstancia debiera ser acreditada mediante:

- Certificaciones contables;
- Comparaciones entre costo histórico y costo marginal;
- Número de horas ahorradas;
- Valor amortizado de licencias;
- Costo de adquisición de metodologías;
- Tarifas internas de la organización;
- O cálculo individual del ahorro institucional.

La exigencia de una cuantificación específica habría tenido que formularse claramente para permitir al proponente conocer el estándar que debía satisfacer.





No resulta procedente convertir, con posterioridad a la presentación de la respuesta, un método posible de comprobación en el único método jurídicamente admisible.

El Decreto 1082 de 2015 tampoco establece que una circunstancia objetiva solamente pueda ser valorada cuando su incidencia se exprese mediante una cifra individual. Lo determinante es que tenga relación razonable con el precio y que, valorada junto con los demás elementos de la oferta, no evidencie un riesgo para el cumplimiento.

En consecuencia, la falta de una cuantificación individual reduce el nivel de detalle de la explicación, pero no conduce necesariamente a concluir que las eficiencias alegadas son inexistentes o que la oferta debe ser rechazada.

2.5. La experiencia acumulada puede reducir costos sin disminuir el alcance ni la calidad

El observante afirma que el objeto contractual comprende una cantidad significativa de contenidos, entre ellos una guía, seis herramientas de planeación, veinticuatro fichas pedagógicas, instrumentos de seguimiento, un tablero de indicadores y una pieza audiovisual.

La Entidad no desconoce la magnitud ni la complejidad de estos productos.

Precisamente por esa razón, la capacidad institucional y la experiencia en producción de contenidos educativos resultan relevantes. Una organización con procedimientos consolidados puede:

- Distribuir las actividades entre equipos familiarizados con este tipo de productos;
- Reducir tiempos de inducción y apropiación metodológica;
- Utilizar procesos editoriales ya definidos;
- Aplicar protocolos existentes de revisión y corrección;
- Evitar la contratación separada de cada fase;
- Y desarrollar paralelamente diferentes componentes del proyecto.

Estas eficiencias no significan que los productos puedan ser meramente compilatorios, genéricos o reutilizados sin adaptación. Fundación Santillana Colombia continúa obligada a elaborar productos específicos para el Programa CUNDI A, B, C, ajustados al documento maestro, al anexo técnico y a las observaciones de la supervisión.





La experiencia permite optimizar el proceso de producción, pero no modifica:

- Las extensiones mínimas;
- La cantidad de productos;
- La pertinencia pedagógica;
- Las condiciones de diagramación;
- Los archivos fuente;
- La funcionalidad del tablero;
- La duración y calidad de la pieza audiovisual;
- Ni las rondas de revisión y ajuste requeridas.

Por consiguiente, la capacidad instalada fue valorada como una fuente posible de eficiencia y no como autorización para disminuir la calidad o reutilizar productos que no respondan a las especificaciones contractuales.

2.6. La naturaleza sin ánimo de lucro fue valorada dentro de sus límites jurídicos y económicos

Fundación Santillana Colombia señaló su condición de entidad sin ánimo de lucro como una de las circunstancias que incidieron en la formulación de su oferta.

La Secretaría precisa que dicha condición:

- No la exime automáticamente de impuestos, tasas, estampillas o contribuciones;
- No elimina sus obligaciones laborales y de seguridad social;
- No demuestra por sí sola la existencia de liquidez;
- No significa que todos sus servicios deban prestarse al costo;
- Y no constituye una justificación suficiente si se analiza de manera aislada.

Una entidad sin ánimo de lucro puede generar excedentes y debe administrar sus recursos de manera sostenible. La diferencia esencial radica en que dichos excedentes no se distribuyen entre asociados o integrantes, sino que se destinan al desarrollo de su objeto institucional conforme al régimen aplicable.

En este contexto, la Fundación puede estructurar una propuesta:

- Sin incorporar una utilidad distribuable equivalente a la de una sociedad comercial;
- Con un margen reducido;





- Con una contribución institucional;
- O mediante la utilización de capacidades financiadas y desarrolladas dentro de su operación ordinaria.

La respuesta presentada no discriminó un margen de utilidad ni cuantificó un aporte institucional específico. No obstante, el requerimiento tampoco exigió una utilidad mínima, una columna de AIU ni la identificación separada de excedentes.

Por tanto, la condición de entidad sin ánimo de lucro fue considerada como un factor complementario, relacionado con su estructura organizacional, y no como una exoneración de costos ni como la única explicación del menor precio.

2.7. No existe una tarifa mínima obligatoria para los productos o para el equipo de trabajo

El observante cuestiona que la Fundación no haya informado:

- La tarifa del líder pedagógico;
- La tarifa del diseñador gráfico y editorial;
- La tarifa del profesional audiovisual;
- Las dedicaciones;
- El costo por ficha;
- El costo por página;
- Y las horas requeridas para cada producto.

Sin embargo, los documentos del proceso no fijaron:

- Honorarios mínimos;
- Una dedicación exclusiva;
- Un número obligatorio de horas por perfil;
- Tarifas oficiales por producto;
- Precios unitarios por página;
- Ni un valor mínimo para cada entregable.

La obligación del contratista consiste en disponer del equipo requerido y garantizar que los perfiles participen con la dedicación necesaria para producir y entregar los resultados exigidos.

La estructura organizativa de cada oferente puede variar. Un proponente puede contratar profesionales exclusivamente para el proyecto; otro puede disponer de





personal previamente vinculado; otro puede trabajar con costos compartidos o mediante equipos institucionales permanentes.

Imponer después del cierre una tarifa o dedicación económica uniforme desconocería esas diferencias y podría restringir injustificadamente la posibilidad de formular ofertas competitivas.

Lo anterior no significa que las remuneraciones puedan desconocer la legislación laboral, de seguridad social o contractual. El eventual contratista será responsable de cumplir integralmente esas obligaciones dentro del valor ofertado.

2.8. El menor precio no es, por sí mismo, prueba de sacrificio de calidad

La diferencia entre la oferta de Fundación Santillana Colombia, el presupuesto oficial y el límite estadístico constituye un indicio que justificó el requerimiento.

No obstante, para concluir que el menor precio se obtuvo mediante un sacrificio de calidad sería necesario identificar, al menos:

- La exclusión de un producto;
- La reducción de una extensión mínima;
- El incumplimiento de un perfil;
- La eliminación de una actividad obligatoria;
- La utilización de especificaciones inferiores;
- Una reserva o condicionamiento del oferente;
- O la imposibilidad demostrada de cubrir un costo inevitable.

Ninguna de estas situaciones fue acreditada en la observación.

La comparación aritmética con el presupuesto oficial no demuestra que todo valor inferior sea inviable. El presupuesto constituye un límite máximo estimado por la Entidad, no un precio mínimo obligatorio ni un valor que todos los proponentes deban aproximar.

Igualmente, el promedio de las ofertas permite detectar comportamientos atípicos, pero no establece el costo real e inmodificable de la ejecución.

La finalidad del procedimiento es precisamente permitir que el oferente explique por qué puede operar por debajo de esas referencias. En este caso, la Fundación





identificó condiciones organizacionales relacionadas con su actividad y asumió la totalidad del alcance sin formular reservas económicas o técnicas.

2.9. La Entidad no está presumiendo la existencia ilimitada de recursos institucionales

La decisión de considerar suficiente la explicación no significa que la Secretaría:

- Presuma que todos los recursos de la Fundación son gratuitos;
- Acepte una disponibilidad ilimitada de talento humano;
- Considere que las licencias no tienen ningún costo;
- O exonere al proponente de demostrar el cumplimiento de las obligaciones durante la ejecución.

La valoración se limita a reconocer que la existencia de capacidades previamente desarrolladas puede disminuir el costo incremental del proyecto y explicar una parte relevante de la diferencia económica.

La oferta continúa sometida a:

- Verificación de los requisitos del proceso;
- Cumplimiento del equipo mínimo;
- Aprobación de los productos;
- Seguimiento de la supervisión;
- Entrega de archivos editables y fuentes;
- Realización de ajustes;
- Cumplimiento de las obligaciones laborales y tributarias;
- Constitución de las garantías;
- Y aplicación de las consecuencias contractuales en caso de incumplimiento.

La suficiencia de la explicación no implica una flexibilización del contrato.

2.10. No se acreditó que las eficiencias alegadas fueran falsas, imposibles o ajenas al objeto

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. no aporta elementos que demuestren que:

- Fundación Santillana Colombia carece de experiencia en contenidos educativos;
- No dispone de recursos administrativos o técnicos;





- Las metodologías declaradas sean inexistentes;
- Los procesos estandarizados no guarden relación con el objeto;
- La infraestructura institucional no pueda ser utilizada;
- O las economías de escala invocadas sean materialmente imposibles.

El argumento del observante consiste en que dichas condiciones no fueron cuantificadas con el nivel de detalle que considera necesario.

La ausencia de cuantificación individual puede justificar un examen más cuidadoso, pero no permite reemplazar la valoración técnica por la presunción de que todas las eficiencias son inexistentes.

Para desvirtuar la decisión del Comité era necesario demostrar que las circunstancias invocadas:

- No correspondían al oferente;
- Eran irrelevantes frente al objeto;
- Resultaban incompatibles con la estructura presentada;
- O no podían producir ninguna reducción económica razonable.

El escrito no acredita ninguno de esos supuestos.

2.11. Conclusión frente a la segunda observación

La Secretaría comparte con IN-NOVA CORPORATION S.A.S. que la experiencia, la capacidad instalada, la naturaleza sin ánimo de lucro y las economías de escala no justifican automáticamente cualquier precio ni sustituyen el deber de analizar la estructura económica.

No obstante, en el presente caso estas circunstancias:

- Guardan relación con el objeto contractual;
- Tienen aptitud para reducir costos administrativos, técnicos y operativos;
- Fueron presentadas conjuntamente con una estructura económica;
- Se acompañaron de la identificación de las principales categorías de costos;
- Y fueron respaldadas por la manifestación expresa de ejecución integral.

El requerimiento no impuso la obligación de cuantificar individualmente cada ahorro mediante costos históricos, marginales, horas reducidas, amortizaciones o fórmulas específicas.





Por tanto, no se acepta la afirmación según la cual las circunstancias invocadas carecen de valor económico por no haber sido cuantificadas separadamente.

La Entidad mantiene que la experiencia, la capacidad instalada, los recursos institucionales, los procesos consolidados y las economías de escala constituyen circunstancias objetivas pertinentes que, valoradas en conjunto y no de manera aislada, permiten explicar razonablemente el menor valor ofrecido sin que se haya demostrado una afectación del alcance, la calidad o el plazo contractual.

3. Sobre la estructura económica aportada, su trazabilidad y las inconsistencias advertidas en la tabla

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que la tabla aportada por Fundación Santillana Colombia no acredita que hubiese sido la estructura de costos utilizada para formular la oferta original.

Según el observante, el documento no identifica:

- Fecha de elaboración;
- Autor o responsable financiero;
- Versión;
- Fórmulas;
- Política de asignación de costos;
- Soportes contables;
- Presupuesto interno;
- Tarifas;
- Dedicaciones;
- Ni una relación expresa con la oferta presentada en SECOP II.

También cuestiona la agrupación de \$9.417.002 bajo los conceptos de impuestos, tasas, contribuciones, equipo de trabajo y gastos administrativos, así como algunas inconsistencias en los encabezados, la interpretación de los valores unitarios y globales, el tratamiento del IVA y la diferencia de un peso respecto del total ofertado.

El observante reconoce que no existe evidencia para afirmar que la tabla fue elaborada con posterioridad al cierre, pero considera que tampoco se acreditó que el documento hubiese servido efectivamente de base para formular la propuesta económica.





Analizados los argumentos, la Entidad considera que las inconsistencias identificadas deben ser reconocidas y explicadas, pero no tienen la entidad suficiente para concluir que la oferta fue reconstruida, modificada o que debía ser rechazada.

3.1. El documento explicativo no tenía que existir necesariamente antes del cierre

Debe distinguirse entre:

1. La existencia del precio y de las condiciones económicas de la oferta antes del cierre.
2. La elaboración posterior de un documento destinado a explicar esas condiciones.

El procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 se activa precisamente después de presentada la oferta, cuando la Entidad advierte que el valor parece artificialmente bajo y requiere al oferente para que exponga las razones que lo sustentan. La norma permite analizar esa explicación y continuar con la evaluación cuando el precio responda a circunstancias objetivas que no pongan en riesgo el contrato.

Por su propia naturaleza, la comunicación explicativa y sus anexos pueden ser elaborados con ocasión del requerimiento. No resulta jurídicamente indispensable que el formato físico, la tabla o el documento mediante el cual se presenta la explicación hayan sido producidos antes del cierre.

Lo que debe preexistir es:

- El precio ofertado;
- El alcance técnico comprometido;
- Las condiciones organizacionales alegadas;
- Los recursos y capacidades invocados;
- Y la estructura económica sustancial sobre la cual se formuló la propuesta.

Lo que no puede ocurrir durante la explicación es:

- Modificar el valor;
- Excluir obligaciones;
- Alterar cantidades;





- Disminuir especificaciones;
- Incorporar condicionamientos;
- Modificar el tratamiento económico ofrecido;
- O utilizar circunstancias surgidas después del cierre para hacer viable una propuesta que inicialmente no lo era.

Por consiguiente, la ausencia de una fecha anterior al cierre en la tabla no demuestra que la oferta haya sido reconstruida. El documento explicativo podía organizar y hacer comprensible la información económica existente, siempre que no alterara los elementos sustanciales de la propuesta.

3.2. Aclarar el precio permite organizar posteriormente su explicación

El propio escrito de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala que la aclaración busca hacer manifiesto lo que ya existe y admite que pueden allegarse documentos explicativos que no formaban parte de la propuesta inicial, siempre que no incorporen elementos nuevos al ofrecimiento.

Esta regla permite diferenciar entre dos situaciones:

Primera situación: reconstrucción indebida.

Se presentaría si el proponente, después del cierre:

- Agregara costos no contemplados;
- Aumentara o redistribuyera el precio para superar una omisión;
- Incorporara nuevo personal indispensable;
- Redujera productos;
- Modificara el IVA;
- Introdujera una fuente de financiación inexistente;
- O condicionara la ejecución.

Segunda situación: explicación admisible.

Se presenta cuando el proponente:

- Conserva el valor ofrecido;
- Mantiene la totalidad del alcance;
- Identifica las razones que sustentan su precio;
- Organiza la distribución económica entre los productos;





- Y asume sin reservas los costos y obligaciones del contrato.

La respuesta de Fundación Santillana Colombia se ubica en el segundo supuesto.

No se evidencia que la Fundación hubiera:

- Modificado los \$35.000.000 ofrecidos;
- Retirado productos;
- Cambiado cantidades;
- Alterado perfiles;
- Reducido extensiones;
- Excluido actividades;
- O formulado condiciones nuevas para ejecutar.

La tabla cumple una función explicativa respecto de un precio que ya se encontraba determinado.

3.3. La falta de metadatos no demuestra que la estructura sea posterior o ajena a la oferta

La tabla no incorpora fecha de creación, versión, nombre del responsable financiero ni fórmulas visibles.

La Entidad reconoce que la incorporación de esa información habría fortalecido su trazabilidad documental. Sin embargo, su ausencia no permite concluir automáticamente que:

- La tabla sea falsa;
- Haya sido fabricada después del requerimiento;
- No corresponda al análisis efectuado por la fundación;
- O modifique la oferta económica.

El documento fue incorporado a una respuesta suscrita por el representante legal, en la cual se manifestó que la oferta se estructuró mediante un análisis técnico, financiero y operativo y que todos los costos necesarios habían sido contemplados.

La suscripción del representante legal atribuye la información a la persona jurídica y compromete su responsabilidad respecto de la veracidad y consistencia de lo manifestado.





No era indispensable que la tabla estuviera firmada adicionalmente por:

- Contador;
- Revisor fiscal;
- Director financiero;
- Jefe de costos;
- O responsable de presupuesto,

pues ese requisito no fue establecido en la invitación ni en el requerimiento.

Tampoco se solicitó aportar:

- Archivos con fórmulas;
- Libros auxiliares;
- Registros contables;
- Órdenes internas;
- Comprobantes;
- Contratos laborales;
- Cotizaciones;
- O certificaciones financieras.

En ausencia de una exigencia expresa, la falta de esos elementos no puede convertirse posteriormente en una causal autónoma de rechazo.

3.4. La tabla sí presenta una distribución del valor entre los principales grupos de productos

El anexo económico distribuye el valor de la propuesta de la siguiente manera:

- Guía de uso y apropiación: \$2.479.000, incluido IVA.
- Herramientas de planeación: \$4.760.000, incluido IVA.
- Fichas pedagógicas: \$11.900.000, incluido IVA.
- Instrumentos de seguimiento: \$4.165.000, incluido IVA.
- Pieza audiovisual: \$2.278.999, incluido IVA.
- Equipo de trabajo, gastos administrativos, impuestos, tasas y contribuciones: \$9.417.002.

La tabla también relaciona las cantidades de los principales productos: una guía, seis herramientas, veinticuatro fichas, seis instrumentos y una pieza audiovisual.





Por tanto, el documento no contiene únicamente un valor global de \$35.000.000. Existe una distribución entre:

- Producción pedagógica;
- Herramientas;
- Fichas;
- Instrumentos;
- Producción audiovisual;
- Talento humano;
- Administración;
- Y cargas tributarias.

Puede discutirse que la desagregación habría podido ser mayor, particularmente en el rubro de \$9.417.002. Sin embargo, no resulta correcto afirmar que no se presentó ninguna estructura económica.

3.5. Los valores de las herramientas, fichas e instrumentos deben entenderse como valores globales por grupo

La tabla relaciona:

- Seis herramientas de planeación;
- Veinticuatro fichas pedagógicas;
- Y seis instrumentos de seguimiento.

Al mismo tiempo, registra como valores antes de IVA:

- \$4.000.000 para las herramientas;
- \$10.000.000 para las fichas;
- y \$3.500.000 para los instrumentos.

Si dichas cifras se interpretaran como precios unitarios por cada herramienta, ficha o instrumento, el resultado sería incompatible con:

- El total de cada fila;
- El total de la tabla;
- Y el valor de \$35.000.000 presentado en la oferta.





La lectura integral del documento permite determinar que esos valores corresponden al valor global asignado a cada grupo de productos, y no al precio individual de cada unidad.

Esta interpretación no modifica la propuesta ni requiere introducir un dato nuevo. Surge de la relación matemática entre:

- El valor antes de IVA;
- El IVA indicado;
- El total de cada fila;
- Y el total general.

Por ejemplo:

- \$4.000.000 más IVA de \$760.000 corresponde a un valor global de \$4.760.000 para el grupo de herramientas;
- \$10.000.000 más IVA de \$1.900.000 corresponde a \$11.900.000 para el grupo de fichas;
- y \$3.500.000 más IVA de \$665.000 corresponde a \$4.165.000 para el grupo de instrumentos.

La utilización de la expresión “valor unitario” en el encabezado resulta imprecisa frente a estas filas. No obstante, la inconsistencia es resoluble mediante la lectura conjunta del cuadro y no afecta el valor total vinculante de la propuesta.

3.6. La columna denominada “valor unitario IVA incluido” contiene realmente el valor del IVA

La Entidad reconoce la imprecisión advertida por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. respecto del encabezado de una de las columnas.

Los valores registrados en ella corresponden al impuesto del 19 %:

- $\$2.083.193 \times 19 \% =$ aproximadamente \$395.807;
- $\$4.000.000 \times 19 \% =$ \$760.000;
- $\$10.000.000 \times 19 \% =$ \$1.900.000;
- $\$3.500.000 \times 19 \% =$ \$665.000;
- y $\$1.915.125 \times 19 \% =$ aproximadamente \$363.874.





Por ello, la columna no contiene el valor unitario con IVA incluido, sino el valor del IVA calculado. El valor con IVA se encuentra en la columna siguiente, denominada “valor total IVA incluido”.

La denominación utilizada constituye una imprecisión formal del cuadro. Sin embargo, no genera indeterminación respecto de:

- La tarifa aplicada;
- El valor base;
- El impuesto calculado;
- Ni el valor total por producto.

La operación económica puede ser comprendida a partir de las demás columnas.

No se evidencia que esta imprecisión hubiera sido utilizada para:

- Ocultar un mayor valor;
- Disminuir el precio;
- Modificar la tarifa;
- O trasladar posteriormente el impuesto a la entidad.

3.7. La diferencia de un peso no modifica el valor de la oferta

La sumatoria de los valores visibles en la tabla arroja \$35.000.001, mientras que el total consignado en el documento y la oferta presentada corresponden a \$35.000.000.

La Entidad reconoce la diferencia aritmética de un peso.

Esta diferencia se relaciona con el redondeo de los valores decimales producido al calcular el IVA, especialmente en aquellos componentes cuya operación no arroja un número entero.

En cualquier caso, el valor vinculante de la oferta es el presentado dentro del proceso: \$35.000.000.

La diferencia de un peso:

- No modifica la posición económica del oferente;
- No altera la comparación de propuestas;





- No cambia el presupuesto oficial;
- No afecta la identificación estadística de la oferta;
- No genera un beneficio indebido;
- Ni impide conocer el valor por el cual el proponente se obliga.

No resulta proporcional ni jurídicamente razonable rechazar una propuesta de \$35.000.000 por una diferencia de un peso en un anexo explicativo, cuando el valor total de la oferta se encuentra inequívocamente determinado.

3.8. La agrupación de \$9.417.002 reduce el detalle, pero no demuestra la omisión de costos

La tabla agrupa en un solo rubro:

- Equipo de trabajo;
- Gastos administrativos;
- Impuestos;
- Tasas;
- Y contribuciones,

por un valor de \$9.417.002.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. considera que esta agrupación impide conocer cuánto se asignó al talento humano y cuánto corresponde a las cargas tributarias.

La Entidad reconoce que una separación interna de esos conceptos habría proporcionado mayor claridad. No obstante, deben considerarse conjuntamente la tabla y la explicación escrita.

En las páginas anteriores, la Fundación manifestó haber contemplado:

- Los costos directos del personal requerido;
- Los perfiles y dedicaciones definidos en los documentos del proceso;
- Los costos administrativos y operativos;
- La coordinación, seguimiento y ejecución;
- Las obligaciones laborales y de seguridad social;
- Los impuestos, tasas, estampillas y contribuciones;
- Los costos indirectos;
- Las contingencias;
- Y los imprevistos previsibles.





Por consiguiente, el rubro no puede leerse de manera aislada como si la Fundación hubiera omitido esos conceptos. Se trata de una agrupación económica que debe interpretarse junto con la explicación suscrita.

La ausencia de una asignación separada no prueba que:

- Los tributos tengan valor cero;
- El equipo no vaya a ser remunerado;
- Los costos administrativos no estén incluidos;
- O el proponente pretenda cobrarlos adicionalmente.

La Fundación quedó vinculada a su afirmación de que todos esos componentes forman parte del precio global.

3.9. El requerimiento solicitó una estructura general, no la revelación integral de la contabilidad interna

El requerimiento debe interpretarse de forma coherente.

La Entidad solicitó una estructura general que permitiera identificar los componentes principales y el soporte económico del precio.

No solicitó una reproducción completa de:

- La contabilidad de la Fundación;
- Sus políticas de distribución de costos;
- Sus nóminas;
- Sus contratos internos;
- Sus modelos de amortización;
- Su información comercial reservada;
- Ni los documentos utilizados para la toma de decisiones corporativas.

Una estructura general de costos no es necesariamente equivalente a un presupuesto analítico en el que cada actividad, hora, insumo, tributo y gasto aparezca en una línea independiente.

La suficiencia del documento debe analizarse conforme al propósito del requerimiento, y no mediante la comparación con un formato más detallado que no fue definido previamente.





La información presentada permitió identificar:

- Los grupos de entregables;
- El valor asignado a cada grupo;
- El IVA aplicado a los productos;
- Un rubro destinado al equipo, administración y cargas;
- El valor total;
- Y las circunstancias organizacionales que explicarían la reducción del precio.

Esa información era susceptible de valoración por el Comité Técnico.

3.10. No existe contradicción entre la tabla y el valor presentado en SECOP II

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala que la tabla no incorpora una conciliación expresa con el valor presentado en SECOP II.

Sin embargo, la coincidencia sustancial es verificable:

- Oferta económica: \$35.000.000;
- Total indicado en la tabla: \$35.000.000;
- Objeto: el mismo proceso se-mc-ps-001-2026;
- Productos: los establecidos en el anexo técnico;
- Oferente: Fundación Santillana Colombia;
- Y respuesta: presentada expresamente en atención al requerimiento formulado sobre esa oferta.

La diferencia de un peso en la suma de los rubros visibles no configura una divergencia sustancial entre el anexo y la propuesta económica.

No se presentan:

- Dos precios alternativos;
- Una condición económica distinta;
- Una reducción posterior;
- Un aumento del valor;
- Ni una reserva sobre el alcance.

La propuesta continúa siendo única, determinada y vinculante por \$35.000.000.





3.11. Las inconsistencias formales no permiten presumir una reconstrucción indebida

Para concluir que la Fundación reconstruyó extemporáneamente su oferta sería necesario identificar una modificación material.

Por ejemplo:

- Inclusión posterior de un profesional indispensable que no hubiera sido contemplado;
- Adición de una fuente de financiación inexistente;
- Cambio de las cantidades;
- Redistribución que alterara el precio ofrecido;
- Modificación del IVA;
- Exclusión de productos;
- O incorporación de condiciones diferentes.

El escrito de observaciones no acredita ninguno de estos hechos.

Por el contrario, el mismo observante admite que sería especulativo afirmar que la tabla fue elaborada con posterioridad.

La falta de prueba de que el formato existiera antes del cierre no equivale a prueba de que la estructura económica sustancial fue creada después.

Debe recordarse que el documento explicativo se presenta precisamente después de la oferta y como consecuencia de un requerimiento. Exigir que la misma tabla, con el mismo diseño, encabezados, versión y metadatos, hubiera existido antes del cierre introduciría una condición que no se desprende del régimen aplicable.

3.12. La imprecisión del anexo no libera al proponente de sus obligaciones económicas

La decisión de no rechazar la oferta por estas inconsistencias no significa que la Entidad convalide una posibilidad de cobro adicional.

En caso de resultar seleccionada, Fundación Santillana Colombia deberá ejecutar:

- La guía;
- Las seis herramientas;





- Las veinticuatro fichas;
- Los seis instrumentos;
- El tablero correspondiente;
- La pieza audiovisual;
- Los archivos editables;
- Las revisiones;
- Los ajustes;
- Y las demás obligaciones previstas,

por el valor total de \$35.000.000, incluidos los costos y cargas aplicables.

Las imprecisiones del cuadro no podrán ser utilizadas para sostener que:

- Los valores eran individuales y no globales;
- Faltaba multiplicarlos por las cantidades;
- El IVA debía adicionarse nuevamente;
- El equipo de trabajo no estaba incluido;
- Los tributos deben pagarse por fuera del contrato;
- O determinadas actividades generan un reconocimiento adicional.

La oferta y su explicación vinculan integralmente al proponente.

3.13. Conclusión frente a la tercera observación

La Entidad reconoce que la tabla aportada presenta aspectos susceptibles de mayor precisión, especialmente:

- El uso de la expresión “valor unitario” para cifras que corresponden a valores globales por grupo;
- La denominación “IVA incluido” en una columna que registra únicamente el impuesto;
- La agrupación del talento humano, la administración y las cargas tributarias;
- Y la diferencia aritmética de un peso.

No obstante, estas inconsistencias:

- No modifican el valor ofertado;
- No alteran el alcance;
- No introducen condiciones nuevas;
- No impiden identificar los principales grupos económicos;





- No demuestran la omisión de productos;
- No prueban que la estructura se hubiera creado para modificar la oferta;
- Y no ponen de manifiesto una inviabilidad objetiva.

La regulación exige analizar las explicaciones y continuar con la evaluación cuando las circunstancias objetivas del oferente y de su oferta no pongan en riesgo el contrato; no exige que el documento explicativo hubiera sido elaborado antes del cierre bajo un formato específico.

En consecuencia, no se acepta la solicitud de concluir que la estructura económica carece de toda trazabilidad o que constituye una reconstrucción extemporánea de la propuesta.

Las imprecisiones identificadas se entienden aclaradas mediante la lectura integral de la respuesta, sin alterar el precio, los productos ni las obligaciones ofrecidas.

4. Sobre la falta de discriminación de impuestos, tasas, estampillas, contribuciones, descuentos y retenciones

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que Fundación Santillana Colombia no explicó de manera suficiente el componente tributario de su propuesta.

Según el observante, la estructura económica:

- Agrupa los impuestos, tasas y contribuciones con el equipo de trabajo y los gastos administrativos;
- No individualiza las estampillas aplicables;
- No indica las tarifas ni las bases gravables utilizadas;
- No explica las retenciones de renta e ICA;
- No determina el valor neto que recibiría el contratista;
- Y no permite establecer cuánto dinero permanecería disponible para cubrir la ejecución.

El observante reconoce que las retenciones de renta e ICA pueden tener una naturaleza diferente a la de las estampillas y demás descuentos definitivos, pues pueden constituir anticipos imputables a obligaciones tributarias futuras. No obstante, afirma que también afectan la liquidez disponible durante la ejecución.

La Entidad considera pertinente aclarar el tratamiento de estos conceptos, pero concluye que la falta de una liquidación individualizada no demuestra que hayan





sido omitidos ni constituye, por sí sola, fundamento suficiente para rechazar la oferta.

4.1. El requerimiento exigió identificar las cargas económicas, pero no impuso una conciliación tributaria completa

El requerimiento formulado por la Secretaría solicitó que la estructura general de costos incluyera, entre sus principales componentes:

- Impuestos;
- Tasas;
- Contribuciones;
- Descuentos;
- Costos directos;
- Y costos indirectos.

Esta exigencia tenía como finalidad evitar que el menor precio proviniera de la omisión de cargas económicas necesarias para ejecutar el contrato.

Sin embargo, el requerimiento no dispuso expresamente que el proponente debía aportar:

- Una matriz individual de tributos;
- La base gravable de cada estampilla;
- Una proyección de retenciones por desembolso;
- Una certificación tributaria;
- Una conciliación fiscal;
- Una simulación de pagos;
- Ni un cálculo del valor neto de cada desembolso.

Fundación Santillana Colombia manifestó expresamente haber incluido los impuestos, tasas, estampillas, contribuciones y demás cargas tributarias aplicables, junto con los costos laborales, administrativos, operativos e indirectos.

La discusión se refiere, por tanto, al nivel de desagregación de esos conceptos y no a la inexistencia absoluta de una manifestación sobre su incorporación.

4.2. La norma reglamentaria no establece un formato tributario obligatorio





El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, cuando una oferta parezca artificialmente baja, la Entidad debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido y, después de analizar la explicación, determinar si continúa con la evaluación o recomienda su rechazo. La disposición no establece un formato contable o tributario único para realizar esa explicación.

Esto no significa que los tributos sean irrelevantes. Por el contrario, deben encontrarse contemplados dentro de la oferta cuando resulten aplicables.

No obstante, la suficiencia de la respuesta no depende necesariamente de que cada carga aparezca en una línea independiente, siempre que:

- El oferente manifieste haberla incluido;
- La estructura económica permita identificar un componente destinado a tales cargas;
- El valor total permanezca inmodificable;
- Y no existan elementos objetivos que demuestren que la propuesta fue calculada desconociendo una obligación tributaria indispensable.

4.3. La tabla contiene un rubro económico destinado a las cargas tributarias

La estructura presentada por Fundación Santillana Colombia incluyó un rubro de \$9.417.002, asociado al equipo de trabajo, los gastos administrativos, los impuestos, las tasas y las contribuciones.

Como se indicó en el apartado anterior, la agrupación no permite conocer qué valor interno corresponde a cada componente. La Entidad reconoce que una mayor discriminación habría facilitado la revisión.

Sin embargo, la existencia del rubro, leída conjuntamente con la declaración escrita del proponente, permite establecer que los conceptos tributarios no fueron desconocidos ni excluidos expresamente del precio.

La respuesta presentada señaló que el análisis económico comprendía:

- Impuestos;
- Tasas;
- Estampillas;
- Contribuciones;
- Cargas tributarias;





- Obligaciones laborales;
- Costos administrativos;
- Costos directos e indirectos;
- Contingencias;
- E imprevistos.

Por tanto, la afirmación según la cual la oferta no contempló ninguna carga tributaria no encuentra respaldo en el documento aportado.

Lo que puede afirmarse es que dichas cargas no fueron separadas individualmente.

4.4. La falta de discriminación no equivale a una oferta adicional o condicionada

Fundación Santillana Colombia no manifestó que:

- Los impuestos serían reconocidos adicionalmente;
- Las estampillas se pagarían por fuera del contrato;
- Las retenciones generarían un ajuste del precio;
- El IVA debía adicionarse al valor ofrecido;
- O los descuentos departamentales serían asumidos posteriormente por la entidad.

Por el contrario, sostuvo que el valor ofertado cubría integralmente las obligaciones administrativas, tributarias y operativas derivadas de la ejecución.

En consecuencia, el proponente quedó vinculado por el valor total de \$35.000.000, sin posibilidad de reclamar un mayor valor por una eventual estimación incorrecta de los tributos o descuentos.

El riesgo económico de la estructuración tributaria de la oferta permanece a cargo del proponente.

4.5. No todas las cargas señaladas por el observante tienen idéntica naturaleza económica

El escrito de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. distingue correctamente entre:

- Tributos o contribuciones que representan una carga económica definitiva;





- Y retenciones que pueden constituir anticipos o mecanismos de recaudo imputables posteriormente a obligaciones fiscales.

El propio observante reconoce que las retenciones de renta e ICA no deben sumarse indiscriminadamente como si todas constituyeran pérdidas definitivas, aunque puedan afectar temporalmente la liquidez.

Esta distinción es importante porque el análisis de sostenibilidad no puede partir de la sumatoria automática de todos los descuentos como si cada uno redujera definitivamente el valor económico del contrato.

Una retención puede disminuir el efectivo recibido en un desembolso, pero ello no significa necesariamente que incremente en igual valor el costo total de ejecución.

Por esa razón, las simulaciones formuladas por el observante representan posibles escenarios financieros, pero no prueban por sí mismas que el proponente haya omitido esos conceptos ni que el precio sea inviable.

4.6. La condición tributaria concreta depende del eventual contratista y de la operación efectivamente realizada

El escrito de observaciones señala que no sería correcto presumir que, por tratarse de una entidad sin ánimo de lucro, Fundación Santillana Colombia se encuentra automáticamente exenta de todas las cargas o retenciones. La Entidad comparte esta precisión.

La naturaleza sin ánimo de lucro:

- No elimina automáticamente las estampillas;
- No excluye todas las retenciones;
- No suprime las obligaciones tributarias;
- Y no autoriza a formular el precio sin considerar los descuentos aplicables.

No obstante, tampoco corresponde asumir, sin analizar la situación particular del eventual contratista, que todas las tarifas hipotéticas propuestas por el observante se aplicarán de manera acumulativa sobre una misma base.

La determinación concreta dependerá, entre otros elementos, de:

- La naturaleza del concepto;





- La base establecida para su liquidación;
- La condición tributaria acreditada;
- La información contenida en el RUT;
- El momento del pago;
- Y el tratamiento aplicable a cada desembolso.

En consecuencia, el hecho de que la Fundación no hubiera aportado una simulación tributaria detallada no permite a la Entidad presumir automáticamente que la carga real será la más alta de todos los escenarios propuestos.

4.7. El tratamiento del IVA puede comprenderse a partir de la tabla

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. cuestiona que la columna denominada “valor unitario IVA incluido” contenga realmente el valor correspondiente al 19 % y no el precio total con IVA.

La Entidad ya reconoció que el encabezado es impreciso.

Sin embargo, el cuadro permite diferenciar:

- El valor antes de IVA;
- El porcentaje aplicado;
- El valor del impuesto;
- Y el valor total con IVA.

Así se observa, por ejemplo, en las operaciones señaladas por el propio observante:

- \$4.000.000 más \$760.000 corresponde a \$4.760.000;
- \$10.000.000 más \$1.900.000 corresponde a \$11.900.000;
- y \$3.500.000 más \$665.000 corresponde a \$4.165.000.

La inconsistencia se encuentra en la denominación del encabezado, pero no impide entender el cálculo ni demuestra que el impuesto se hubiera omitido en los productos relacionados.

4.8. La ausencia de IVA discriminado en el rubro de \$9.417.002 no permite concluir automáticamente que exista una omisión

El observante señala que el rubro de \$9.417.002 no presenta IVA separado y plantea diferentes hipótesis:





- Que el componente esté gravado;
- Que esté excluido;
- Que el IVA se hubiera omitido;
- Que el personal ya se encontrara incluido en los demás productos;
- O que exista una doble contabilización.

El mismo escrito reconoce que, sin información adicional, no puede concluirse que el tratamiento sea necesariamente ilegal, aunque considera que no se encuentra explicado ni conciliado.

La Entidad coincide en que el cuadro no permite reconstruir internamente el tratamiento tributario de cada subcomponente incluido en esa suma.

Sin embargo, tampoco permite concluir que exista una omisión.

El rubro agrupa conceptos de diferente naturaleza, entre ellos:

- Equipo de trabajo;
- Gastos administrativos;
- Impuestos;
- Tasas;
- Y contribuciones.

No todos esos conceptos constituyen necesariamente una unidad independiente facturable de la misma manera que los productos descritos en las filas anteriores.

La tabla debe entenderse como una distribución interna del valor global de la propuesta y no como una factura definitiva o una liquidación tributaria del futuro contrato.

El tratamiento fiscal definitivo corresponderá a la operación contractual y a las condiciones del contratista, sin que pueda superarse el valor total ofrecido.

4.9. No se acreditó que el valor destinado a impuestos y demás cargas fuera igual a cero

Para demostrar una omisión material habría sido necesario acreditar, por ejemplo, que:

- La estructura asignaba valor cero a las cargas;





- La fundación declaró expresamente que no estaba sujeta a ningún descuento;
- El precio dependía de una exención inexistente;
- O el proponente condicionó su ejecución a que no se aplicaran estampillas o retenciones.

Ninguno de estos supuestos se encuentra acreditado.

Por el contrario:

- Las cargas fueron mencionadas expresamente;
- Se incluyeron dentro de un rubro económico;
- El proponente asumió integralmente su pago;
- Y no solicitó modificar el precio por su aplicación.

La ausencia de una cifra individual para cada concepto no permite convertir una hipótesis de omisión en un hecho demostrado.

4.10. Las proyecciones del observante no constituyen una estructura mínima obligatoria

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. presenta diferentes ejercicios para estimar cuánto podría quedar disponible después de aplicar estampillas, contribuciones y retenciones.

Estos ejercicios pueden resultar útiles para ilustrar la importancia de las cargas, pero se basan en supuestos sobre:

- Tarifas;
- Bases;
- Tratamiento tributario;
- Naturaleza de las retenciones;
- Y momento de aplicación.

El observante reconoce que no sería correcto inventar una tarifa ni considerar todas las retenciones como costos definitivos.

Por ello, las proyecciones no demuestran de manera concluyente que:

- El rubro de \$9.417.002 sea insuficiente;





- El equipo de trabajo carezca de financiación;
- O la oferta sea imposible de ejecutar.

Para que esos cálculos desvirtuaran la oferta sería necesario demostrar que parten de cargas ciertas, inmodificables y aplicables en los términos exactos utilizados, y que, aun considerando las eficiencias institucionales, el valor restante resulta objetivamente insuficiente.

Esa demostración no fue aportada.

4.11. Las garantías y otros costos contractuales tampoco deben reconocerse adicionalmente

El observante señala que la tabla no discrimina de manera independiente:

- Garantía de cumplimiento;
- Garantía de calidad;
- Primas de seguros;
- Gastos de expedición;
- Reuniones;
- Informes;
- Licencias;
- Ajustes;
- Entregas;
- Obligaciones laborales;
- Y riesgos de propiedad intelectual.

La Entidad precisa que estos conceptos forman parte de los costos que el proponente debe asumir dentro del precio global, cuando resulten necesarios para la ejecución.

No se requiere que cada obligación contractual tenga una línea independiente en la estructura, salvo que así lo establezcan expresamente los documentos del proceso o que resulte indispensable para definir el sistema de pago.

La Fundación manifestó que su análisis comprendía los costos directos e indirectos, administrativos, operativos, logísticos, laborales, tributarios, las contingencias y los imprevistos previsibles.





Esa manifestación vincula al oferente e impide que solicite posteriormente reconocimientos adicionales por conceptos que eran previsibles al momento de presentar la propuesta.

4.12. Una eventual estimación incorrecta no será trasladable a la Entidad

La suficiencia de la explicación no significa que la Secretaría garantice al oferente un resultado financiero determinado.

Fundación Santillana Colombia asume:

- El cálculo de sus costos;
- La identificación de las obligaciones tributarias;
- El impacto de las retenciones;
- Las primas de las garantías;
- Los gastos administrativos;
- La remuneración del equipo;
- Y la financiación de las actividades necesarias.

En caso de que sus cálculos internos resulten inferiores a los costos reales:

- No podrá aumentar el valor contractual;
- No podrá disminuir la calidad;
- No podrá reducir productos;
- No podrá desconocer obligaciones laborales;
- Ni podrá trasladar el mayor costo al departamento.

Este riesgo es inherente a la formulación de una oferta por valor global y fue asumido expresamente por el proponente.

4.13. La falta de desglose tributario no demuestra riesgo cierto de incumplimiento

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 exige valorar si las circunstancias que sustentan el precio ponen en riesgo el cumplimiento del contrato.

Para que la ausencia de una liquidación tributaria individualizada determinara el rechazo, debía establecerse que esa omisión hacía imposible o altamente improbable la ejecución.





En el expediente no se acreditó que:

- La Fundación hubiera desconocido la existencia de las cargas;
- Dependiera de una exención inexistente;
- Pretendiera cobrarlas adicionalmente;
- Careciera de capacidad para asumirlas;
- O hubiera condicionado el precio a su no aplicación.

La observación plantea dudas razonables sobre el nivel de detalle, pero no demuestra un riesgo cierto y concreto de incumplimiento derivado del componente tributario.

4.14. Conclusión frente a la cuarta observación

La Entidad reconoce que la estructura económica habría sido más clara si Fundación Santillana Colombia hubiese separado:

- Equipo de trabajo;
- Gastos administrativos;
- Estampillas;
- Tasas;
- Contribuciones;
- Impuestos;
- Y demás descuentos.

También reconoce la imprecisión del encabezado utilizado para el IVA.

Sin embargo, la información presentada permite establecer que:

- Los tributos y descuentos fueron expresamente considerados;
- Existe un rubro económico asociado con esas cargas;
- El IVA fue calculado en los principales productos;
- El oferente asumió integralmente las obligaciones tributarias;
- No se solicitó un reconocimiento adicional;
- Y no se demostró que la propuesta dependiera de una exención inexistente o de la omisión de cargas obligatorias.

El requerimiento no impuso una conciliación tributaria, una simulación por desembolso ni la identificación de cada tarifa y base gravable como condiciones autónomas de suficiencia.





En consecuencia, no se acepta la solicitud de considerar materialmente incumplido el requerimiento por la falta de discriminación individual de impuestos, tasas, estampillas, contribuciones, descuentos y retenciones.

La observación identifica una oportunidad de mayor detalle, pero no acredita una omisión económica sustancial ni una circunstancia que obligue a rechazar la oferta.

5. Sobre la ausencia de anticipo, el flujo de caja, el capital de trabajo y la financiación de la ejecución

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que la explicación de Fundación Santillana Colombia no permite establecer cómo financiará la ejecución antes de recibir los pagos contractuales.

El observante destaca que el proceso contempla:

- Tres pagos, correspondientes al 35 %, 35 % y 30 % del valor contractual;
- Desembolsos posteriores a la entrega, revisión y aprobación de los productos;
- Sujeción al programa anual mensualizado de caja PAC;
- Y ausencia de anticipo.

A partir de estas condiciones, considera que la Fundación debía demostrar la disponibilidad de recursos para asumir previamente el talento humano, la seguridad social, el diseño, la diagramación, la producción audiovisual, las licencias, las garantías, los gastos administrativos, las reuniones y los ajustes requeridos.

También propone que la justificación debía incorporar un flujo financiero por cada desembolso, identificando el valor bruto, el IVA, las estampillas, las retenciones, el valor neto, los costos por prefinanciar y la necesidad de capital de trabajo. La Fundación no presentó ese análisis.

La Entidad reconoce que la ausencia de anticipo impone al contratista la obligación de financiar previamente las actividades necesarias para obtener la aprobación de cada producto. Sin embargo, concluye que la falta de un flujo de caja detallado no demuestra, por sí sola, la inviabilidad económica de la oferta ni configura un incumplimiento material del requerimiento.

5.1. La forma de pago fue conocida y aceptada al presentar la oferta





Las condiciones relacionadas con:

- La ausencia de anticipo;
- Los porcentajes de pago;
- La aprobación previa de los productos;
- Y la sujeción al PAC,

formaban parte de los documentos del proceso.

En consecuencia, todos los oferentes debían estructurar sus propuestas considerando que no recibirían recursos públicos antes de iniciar la ejecución y que cada desembolso estaría condicionado al cumplimiento de los entregables correspondientes.

Fundación Santillana Colombia presentó su oferta sin formular:

- Reserva sobre la forma de pago;
- Solicitud de anticipo;
- Condicionamiento a la disponibilidad de recursos;
- Modificación de los porcentajes;
- Ni exigencia de reconocimiento financiero adicional.

Además, en su justificación afirmó que el valor ofertado garantizaba la ejecución integral y que las eficiencias derivadas de su capacidad instalada, recursos técnicos y administrativos propios y procesos estandarizados aseguraban la sostenibilidad financiera de la propuesta.

Por tanto, el proponente quedó obligado a organizar su operación conforme a la forma de pago prevista, sin que pueda alegar posteriormente que desconocía la necesidad de financiar las actividades antes de cada desembolso.

5.2. La ausencia de anticipo no convierte automáticamente una oferta en inviable

La inexistencia de anticipo representa una condición financiera que debe ser considerada por el oferente. No obstante, no permite concluir automáticamente que toda propuesta inferior al presupuesto oficial deba acompañarse de:

- Estados de tesorería;
- Certificaciones bancarias;





- Cupos de crédito;
- Extractos;
- Flujo mensual;
- O demostración individual de capital de trabajo.

La capacidad de prefinanciación puede provenir de diferentes fuentes legítimas, tales como:

- Recursos propios;
- Ingresos ordinarios de la organización;
- Infraestructura y equipos previamente disponibles;
- Personal ya vinculado;
- Costos administrativos compartidos;
- Crédito;
- Acuerdos internos de pago;
- O distribución de recursos entre proyectos.

El modelo específico de financiación corresponde a la organización interna del proponente, siempre que no implique alterar las condiciones de la oferta ni poner en riesgo la ejecución contractual.

En el expediente no existe evidencia de que Fundación Santillana Colombia:

- Carezca de recursos operativos;
- Dependa exclusivamente del primer pago para iniciar;
- Hubiera condicionado la vinculación del equipo a la recepción de un anticipo;
- O necesite modificar el valor para financiar el contrato.

El argumento del observante identifica un riesgo que debe ser administrado por el eventual contratista, pero no demuestra que ese riesgo se haya materializado o resulte imposible de atender.

5.3. El requerimiento no solicitó un flujo de caja por desembolso

El requerimiento formulado el 9 de julio de 2026 solicitó:

- La explicación de las circunstancias objetivas que sustentaban el precio;
- La estructura general de costos;
- La identificación de los principales componentes;
- La manifestación de cumplimiento integral;





- Y el soporte económico utilizado para formular la oferta.

No solicitó expresamente:

- Flujo de caja;
- Cronograma financiero;
- Valor neto de cada pago;
- Capital de trabajo mínimo;
- Fuente bancaria de financiación;
- Costo financiero;
- Ni certificación de disponibilidad de recursos.

El cuadro propuesto por IN-NOVA CORPORATION S.A.S., en el que se discriminan los efectos financieros de cada desembolso, constituye una metodología posible de análisis. Sin embargo, no era el único mecanismo admisible ni fue establecido previamente como condición de suficiencia.

No resulta procedente considerar incumplido materialmente el requerimiento por la ausencia de un documento que no fue solicitado de forma expresa.

5.4. El flujo de caja es diferente de la estructura general de costos

La estructura de costos busca identificar los recursos económicos asociados con la ejecución del objeto.

El flujo de caja, en cambio, refleja el momento en que se producen las entradas y salidas de efectivo.

Aunque ambos instrumentos guardan relación, no son equivalentes.

Un proponente puede contar con una estructura de costos sostenible y, al mismo tiempo, requerir financiar temporalmente la operación hasta recibir los pagos. De manera inversa, puede disponer de liquidez, pero haber estructurado un precio que no cubra los costos totales.

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 exige analizar si las circunstancias objetivas que explican el precio ponen en riesgo el cumplimiento, pero no establece que toda justificación deba incluir necesariamente un flujo de caja.

La necesidad de exigirlo dependería de factores como:





- La duración del contrato;
- La magnitud de las inversiones iniciales;
- La intensidad de capital;
- El sistema de pagos;
- La existencia de señales de iliquidez;
- Y el contenido específico del requerimiento.

En este caso, el objeto se concentra en servicios intelectuales y producción de contenidos, respecto de los cuales la Fundación invocó la disponibilidad de capacidad técnica y administrativa instalada. No se trata de una contratación que exija, según lo acreditado en el expediente, la adquisición previa de maquinaria de alto valor, la construcción de infraestructura o la compra masiva de bienes antes del primer pago.

5.5. La capacidad instalada invocada también incide en la necesidad de capital de trabajo

La explicación presentada señala que Fundación Santillana Colombia dispone de:

- Estructura organizacional;
- Capacidad instalada;
- Recursos técnicos y administrativos propios;
- Metodologías consolidadas;
- Experiencia institucional;
- Y procesos internos estandarizados.

Estas circunstancias no solo pueden reducir el costo total, sino también disminuir la necesidad de efectuar desembolsos iniciales para:

- Conformar la estructura administrativa;
- Adquirir equipos;
- Obtener licencias;
- Desarrollar metodologías;
- Crear plantillas;
- Implementar procesos de revisión;
- Y contratar externamente todas las fases de producción.

Cuando una organización dispone previamente de estos recursos, parte de la ejecución puede desarrollarse mediante infraestructura ya existente, sin requerir el





pago inmediato de cada componente como una adquisición nueva y exclusiva del proyecto.

Por ello, no resulta jurídicamente correcto asumir que el valor total de todos los recursos deberá ser desembolsado en efectivo antes del primer pago contractual.

La necesidad de caja puede ser inferior al costo económico total cuando existen:

- Activos propios;
- Costos compartidos;
- Personal permanente;
- Licencias corporativas;
- O capacidad institucional disponible.

5.6. El observante no acredita una necesidad mínima e inevitable de capital de trabajo

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. enumera los conceptos que deben ser financiados antes de recibir los pagos, pero no establece:

- El valor mínimo inevitable de esas erogaciones;
- La fecha exacta en que deben pagarse;
- El porcentaje que debe desembolsarse antes del primer pago;
- Ni el monto de capital de trabajo sin el cual la ejecución sería imposible.

La observación presupone que todos los costos:

- Se pagan anticipadamente;
- Se cubren íntegramente en efectivo;
- No pueden distribuirse durante el plazo;
- No pueden ser asumidos mediante recursos institucionales existentes;
- Y deben financiarse con el valor neto del mismo contrato.

Esos supuestos no se encuentran acreditados.

El talento humano, por ejemplo, puede vincularse bajo diferentes modalidades legalmente admisibles y recibir pagos conforme al avance de las actividades. Los gastos administrativos pueden ser compartidos. Las licencias y equipos pueden existir previamente. Los productos pueden desarrollarse de manera paralela y los pagos contractuales se encuentran asociados con grupos sucesivos de entregables.





Por tanto, la sola enumeración de obligaciones no demuestra cuál es la necesidad real de capital de trabajo ni que la Fundación carezca de ella.

5.7. La capacidad financiera no puede transformarse extemporáneamente en un nuevo requisito habilitante

La explicación de una posible oferta con valor artificialmente bajo tiene como finalidad verificar la sostenibilidad del precio. No obstante, no puede utilizarse para crear requisitos habilitantes adicionales después del cierre.

Exigir, como condición para continuar con la evaluación:

- Un saldo bancario mínimo;
- Un cupo de crédito;
- Determinada razón de liquidez;
- Patrimonio específico;
- Certificación de capital de trabajo;
- O estados financieros adicionales,

habría requerido una previsión clara en los documentos del proceso o una solicitud expresa, proporcionada y aplicable dentro del trámite de explicación.

El requerimiento no estableció dichos parámetros.

Por ello, la Entidad no puede rechazar la oferta porque el proponente no acreditó un nivel de liquidez que nunca fue definido ni solicitado.

Lo anterior no impide analizar signos objetivos de incapacidad financiera cuando aparezcan en el expediente. Sin embargo, en el presente caso no se aportaron elementos que evidencien:

- Insolvencia;
- Imposibilidad de financiar las actividades;
- Dependencia exclusiva del anticipo;
- O incapacidad operativa de la fundación.

5.8. El valor neto de los desembolsos no equivale al ingreso económico definitivo del contrato

El observante propone descontar de cada pago:





- Estampillas;
- Contribuciones;
- Retención en la fuente;
- ReteICA;
- Y otros conceptos,

para establecer el efectivo disponible.

Ese análisis puede ser útil para proyectar la tesorería, pero debe interpretarse con cautela.

Como el propio escrito reconoce, algunas retenciones pueden constituir anticipos imputables a obligaciones tributarias y no costos definitivos.

Por tanto:

- El valor neto recibido no siempre coincide con el ingreso económico definitivo;
- No todos los descuentos representan una pérdida del mismo tipo;
- Y no todos deben sumarse automáticamente para concluir que el valor restante es insuficiente.

Además, el contratista no necesariamente financia toda la ejecución exclusivamente con el efectivo neto recibido del contrato. Puede disponer de recursos institucionales y administrar sus flujos de manera consolidada.

La Entidad no desconoce el impacto temporal de las retenciones. Lo que no resulta procedente es convertir una estimación hipotética de liquidez en prueba concluyente de inviabilidad sin contar con información concreta sobre la situación del oferente.

5.9. La sujeción al PAC es una condición ordinaria que no modifica el precio ofrecido

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala que los pagos están sujetos al PAC y que podrían presentarse demoras entre la aprobación de los productos y el desembolso.

La sujeción al PAC forma parte de las condiciones conocidas del proceso y debe ser asumida por el contratista en la planeación de su ejecución.

Sin embargo, su existencia no significa que:





- El pago sea incierto;
- El contrato carezca de respaldo presupuestal;
- El contratista deba asumir una financiación indefinida;
- O el precio sea automáticamente insuficiente.

Para que este argumento demostrara un riesgo concreto tendría que acreditarse que la estructura económica depende de recibir un pago en una fecha incompatible con el cronograma contractual o que cualquier demora razonable haría imposible continuar.

La respuesta de la Fundación no incorporó una condición temporal de esa naturaleza.

5.10. Los pagos parciales guardan relación con la entrega progresiva de los productos

El contrato no prevé un único pago al final de toda la ejecución. Establece tres desembolsos asociados con el avance y aprobación de productos.

Aunque el contratista debe financiar las actividades correspondientes antes de cada pago, la estructura permite recuperar progresivamente parte de los recursos durante la ejecución.

El observante indica que:

- El primer pago del 35 % se produce después de la aprobación de los productos 1 y 2;
- El segundo pago del 35 % después de los productos 3 y 4;
- Y el último pago del 30 % después del producto 5 y la consolidación de los archivos.

Esta forma de pago distribuye la financiación a lo largo de las etapas contractuales. No elimina la necesidad de recursos propios, pero tampoco exige financiar la totalidad de la operación hasta la finalización del contrato.

La Fundación podrá organizar la asignación de recursos de acuerdo con:

- Los entregables de cada etapa;
- Las actividades paralelas;
- Los tiempos de revisión;





- Y los pagos previstos.

5.11. La declaración de sostenibilidad no es suficiente por sí sola, pero sí produce responsabilidad

La Entidad comparte que una declaración de viabilidad no reemplaza el análisis material.

No obstante, la manifestación presentada por el representante legal sí tiene consecuencias jurídicas.

Fundación Santillana Colombia declaró que:

- La oferta era técnica y financieramente sostenible;
- Las eficiencias institucionales permitían cubrir los costos;
- La ejecución no afectaría la calidad, oportunidad o cumplimiento;
- Y el menor precio no provenía de la omisión de obligaciones.

Si llegara a resultar seleccionada, no podría posteriormente alegar:

- Falta de liquidez;
- Insuficiencia del precio;
- Ausencia de anticipo;
- Impacto inesperado de la forma de pago;
- O necesidad de financiación adicional,

para justificar el incumplimiento o solicitar un aumento del valor.

La declaración no prueba por sí sola la sostenibilidad, pero complementa los demás elementos analizados y vincula al proponente respecto de la financiación de la operación.

5.12. No se acreditó un riesgo objetivo y concreto para el cumplimiento

Para que la ausencia de flujo de caja condujera al rechazo, debía existir evidencia de que:

- El proponente no dispone de recursos para iniciar;
- La operación exige una inversión inicial superior a su capacidad;
- El primer pago se produciría después de consumir la totalidad del precio;





- La oferta depende de recursos públicos anticipados;
- O la estructura económica no contempla la financiación.

El escrito de observaciones no aporta:

- Estados financieros de la Fundación;
- Certificaciones de insolvencia;
- Información bancaria;
- Antecedentes de incumplimiento por iliquidez;
- Ni una cuantificación objetiva de la inversión inicial mínima.

En consecuencia, el riesgo señalado permanece en el plano hipotético.

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 no exige eliminar cualquier posibilidad abstracta de dificultad financiera. Exige establecer razonablemente que las circunstancias que explican el precio no ponen en riesgo el cumplimiento.

A partir de la información aportada, la capacidad instalada invocada, la naturaleza del objeto, la forma progresiva de pago y la asunción integral de las obligaciones, la Entidad no encuentra acreditado un riesgo concreto que obligue a rechazar la oferta.

5.13. La financiación de la ejecución permanece bajo responsabilidad exclusiva del contratista

La decisión de continuar con la evaluación no implica:

- Reconocimiento de intereses;
- Compensación por costos financieros;
- Modificación de la forma de pago;
- Concesión posterior de anticipo;
- Aceptación de retrasos por falta de caja;
- Ni flexibilización de los productos.

La Fundación deberá financiar, por su cuenta y riesgo:

- El talento humano;
- La seguridad social;
- La producción pedagógica;
- El diseño y la diagramación;
- La producción audiovisual;





- Las licencias;
- Las garantías;
- Los gastos administrativos;
- Las reuniones;
- Los ajustes;
- Y las demás actividades necesarias.

Cualquier dificultad derivada de una estimación equivocada de sus necesidades financieras será imputable al contratista, sin perjuicio de las medidas contractuales correspondientes.

5.14. Conclusión frente a la quinta observación

La ausencia de anticipo y la existencia de pagos posteriores a la aprobación de los productos implican que Fundación Santillana Colombia deberá disponer de recursos para financiar progresivamente la ejecución.

No obstante:

- Esas condiciones eran conocidas al presentar la oferta;
- La fundación no formuló reservas;
- El requerimiento no exigió un flujo de caja;
- La capacidad instalada alegada puede reducir las erogaciones iniciales;
- Los pagos se distribuyen en tres etapas;
- No se estableció una necesidad mínima inevitable de capital de trabajo;
- Y no se aportaron pruebas de iliquidez o incapacidad financiera.

El flujo de caja propuesto por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. habría permitido un análisis adicional, pero no era un documento obligatorio ni el único mecanismo para valorar la sostenibilidad.

En consecuencia, no se acepta la solicitud de considerar insuficiente la justificación por no haberse presentado un flujo de caja, una certificación de capital de trabajo o una fuente específica de financiación.

La financiación previa de las actividades constituye una obligación y un riesgo asumido por el eventual contratista dentro del valor global ofrecido, sin posibilidad de traslado económico a la Entidad.





6. Sobre la presunta falta de motivación técnica, económica y jurídica de la decisión adoptada por la Entidad

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que la comunicación mediante la cual la Secretaría de Educación consideró suficiente la explicación presentada por Fundación Santillana Colombia no exteriorizó el análisis técnico y económico que condujo a dicha conclusión.

En particular, el observante señala que la comunicación no presentó:

- La metodología utilizada;
- Los datos y operaciones examinados;
- La valoración de cada componente económico;
- La comparación con el estudio del sector;
- Los costos estimados del equipo de trabajo;
- La liquidación de las cargas tributarias;
- El valor neto que recibiría el contratista;
- La cuantificación de las economías de escala;
- La conciliación de la tabla aportada;
- Ni la valoración del riesgo contractual.

A partir de ello concluye que no resulta posible conocer cómo la Entidad pasó de identificar una oferta estadísticamente atípica, ubicada \$10.713.031 por debajo del límite inferior, a considerar que el precio se encontraba objetivamente sustentado y no comprometía la ejecución.

La Entidad reconoce la importancia del deber de motivación y del derecho de contradicción de los participantes. No obstante, concluye que la decisión no careció de fundamento y que el presente pronunciamiento, emitido antes de la decisión definitiva del proceso, exterioriza integralmente las razones por las cuales las observaciones presentadas no modifican el resultado de la evaluación.

6.1. La identificación estadística de la oferta tenía carácter preliminar

El análisis inicialmente realizado por la Secretaría permitió establecer que la oferta de Fundación Santillana Colombia se encontraba por debajo del rango estadístico esperado.

Ese resultado no significaba que la Entidad hubiera concluido definitivamente que:





- el precio era artificial;
- la propuesta resultaba inviable;
- el contrato no podía ejecutarse;
- o existía una causal automática de rechazo.

La conclusión inicial consistió únicamente en que el valor parecía artificialmente bajo y, por tanto, debía ser explicado.

La diferencia es sustancial.

La comparación estadística cumple una función de detección o alerta. No demuestra por sí misma que el precio sea insuficiente, porque no incorpora las condiciones particulares de cada proponente, su estructura organizacional, sus capacidades instaladas, sus eficiencias ni sus métodos de producción.

Por ello, no existe contradicción entre:

1. identificar inicialmente un comportamiento económico atípico; y
2. concluir, después de analizar las explicaciones, que la diferencia responde a circunstancias objetivas.

Precisamente esa transición constituye la finalidad del procedimiento previsto para las posibles ofertas con valor artificialmente bajo.

6.2. La comunicación del 10 de julio de 2026 no fue la decisión definitiva del proceso

La comunicación cuestionada correspondió a la valoración del requerimiento formulado a Fundación Santillana Colombia y a la recomendación de continuar con la evaluación de su propuesta.

No constituyó:

- La aceptación definitiva de la oferta;
- La adjudicación del proceso;
- La orden de celebrar el contrato;
- Ni una decisión que agotara la actuación contractual.

La evaluación de las ofertas es un procedimiento integrado por diferentes actuaciones sucesivas, entre ellas:





- La verificación inicial;
- Los requerimientos;
- Las respuestas de los oferentes;
- El informe de evaluación;
- Las observaciones de los participantes;
- La respuesta de la entidad;
- Y la decisión definitiva.

En este caso, IN-NOVA CORPORATION S.A.S. ejerció efectivamente su derecho de contradicción y formuló observaciones extensas frente a la conclusión técnica inicial. La Secretaría procede a resolverlas antes de adoptar la decisión definitiva, tal como lo solicitó el propio observante.

Por tanto, la motivación de la actuación debe analizarse de manera integral y no únicamente a partir de una comunicación intermedia considerada aisladamente.

6.3. La motivación debe exponer las razones determinantes, pero no reproducir la totalidad de los análisis internos

El deber de motivación exige que los interesados puedan conocer:

- Qué se decidió;
- Cuáles fueron los elementos examinados;
- Cuáles razones sustentaron la conclusión;
- Y por qué los argumentos contrarios son aceptados o descartados.

Sin embargo, ello no significa que toda comunicación del Comité Técnico deba incorporar:

- La totalidad de las deliberaciones internas;
- Cada operación aritmética posible;
- Todos los documentos consultados;
- Una auditoría contable;
- La reconstrucción de la metodología financiera del oferente;
- Ni la respuesta anticipada a cuestionamientos que todavía no habían sido formulados.

La motivación se satisface cuando existe una relación comprensible entre:

1. Los hechos examinados;





2. La regla aplicable;
3. Los elementos aportados por el oferente; y
4. La conclusión adoptada.

En este caso, la comunicación identificó como razones relevantes:

- La experiencia institucional de Fundación Santillana Colombia;
- La naturaleza de su operación;
- La capacidad instalada;
- La disponibilidad de recursos técnicos y administrativos;
- La existencia de procesos estandarizados;
- Las economías de escala;
- La incorporación de los principales costos;
- Y la manifestación expresa de cumplimiento integral.

La comunicación pudo desarrollar estas razones con mayor amplitud. No obstante, la concisión del documento no significa que la decisión estuviera desprovista de fundamento.

6.4. El análisis no se limitó a verificar la existencia formal de una respuesta

La Entidad comparte la afirmación del observante según la cual no era suficiente comprobar que Fundación Santillana Colombia había presentado un escrito dentro del término.

El análisis debía valorar materialmente su contenido.

La conclusión de continuar con la evaluación no se sustentó únicamente en que:

- El documento fue presentado oportunamente;
- Estaba suscrito;
- O contenía una declaración de viabilidad.

La Dirección de Cobertura valoró conjuntamente:

- Las circunstancias organizacionales expuestas;
- Su relación con el objeto contractual;
- Los componentes económicos identificados;
- La distribución del precio entre los grupos de productos;





- La incorporación del equipo, los gastos administrativos y las cargas tributarias;
- La ausencia de exclusiones o reservas;
- La conservación del valor ofertado;
- Y el compromiso de ejecutar todos los productos en las condiciones técnicas exigidas.

La respuesta de la Fundación indicó que la propuesta había sido estructurada mediante un análisis técnico, financiero y operativo; explicó que el menor valor provenía de eficiencias administrativas, técnicas y logísticas; e identificó los costos directos, administrativos, laborales, logísticos, tributarios e indirectos considerados.

El Comité no se limitó, entonces, a comprobar que existía una respuesta. Valoró la correspondencia de las circunstancias alegadas con el objeto y el riesgo contractual.

6.5. La Entidad no estaba obligada a reproducir una metodología que no había exigido al proponente

Una parte importante del reproche de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. consiste en que la Secretaría no publicó:

- Tarifas por profesional;
- Dedicaciones;
- Costos por hora;
- Costo marginal de los recursos;
- Ahorro individual de cada economía de escala;
- Flujo de caja;
- Base de cada estampilla;
- Ni valor neto por desembolso.

Sin embargo, como se ha explicado en los apartados anteriores, esa información no fue exigida en esos términos como condición obligatoria del requerimiento.

No puede reprocharse a la Entidad no haber aplicado ni exteriorizado una metodología que:

- No estaba prevista en la invitación;
- No fue definida en el requerimiento;
- No corresponde a un modelo normativo único;
- Y fue propuesta por el observante después de conocida la respuesta.





La valoración debía realizarse respecto de la información efectivamente solicitada y aportada, sin incorporar posteriormente un estándar distinto.

6.6. La comparación con el estudio del sector no convierte el presupuesto oficial en un precio mínimo

El presupuesto oficial de \$75.000.000 y el análisis del sector constituyeron referencias para estructurar el proceso e identificar que la propuesta de \$35.000.000 merecía una explicación adicional.

Sin embargo, el presupuesto oficial:

- Representa el valor máximo estimado por la Entidad;
- No constituye una tarifa obligatoria;
- No establece un margen mínimo de aproximación;
- No impide que los participantes formulen eficiencias;
- Y no demuestra que todo valor inferior sea inviable.

De igual manera, el promedio de las ofertas y el límite inferior utilizado por la Secretaría cumplen una función indicativa y no sustitutiva del análisis individual.

Una vez identificada la atipicidad, la Entidad debía contrastar la información de mercado con las circunstancias particulares de Fundación Santillana Colombia.

El contraste permitió establecer que el objeto contractual se relaciona con la actividad y experiencia institucional invocadas por la Fundación y que el menor precio podía explicarse, entre otros factores, por:

- La disponibilidad de capacidades previamente desarrolladas;
- La utilización de recursos institucionales propios;
- La distribución de costos fijos;
- La aplicación de procesos estandarizados;
- Y la ausencia de una estructura de utilidad equivalente a la de otros operadores.

Por consiguiente, la diferencia frente al estudio del sector fue analizada como una alerta y no como prueba definitiva de inviabilidad.





6.7. La motivación no debía establecer tarifas que los documentos del proceso no habían fijado

El observante afirma que los demás participantes no podían controvertir la tarifa aceptada para cada profesional porque la Secretaría no publicó ninguna.

Esta afirmación parte de una premisa que no corresponde al proceso: la Entidad no aceptó una tarifa específica para el líder pedagógico, el diseñador o el profesional audiovisual.

Los documentos del proceso establecieron perfiles y responsabilidades, pero no fijaron:

- Honorarios obligatorios;
- Dedicaciones económicas uniformes;
- Salarios mínimos contractuales particulares;
- Ni costos oficiales por cada integrante.

Por tanto, no existía una tarifa previamente definida que debiera ser comparada o aceptada por el Comité.

La obligación relevante consiste en que el eventual contratista disponga del equipo exigido y cumpla las obligaciones laborales, contractuales y de seguridad social dentro del precio global.

La Entidad no podía crear después del cierre una tarifa estándar y utilizarla para recalcular las propuestas.

6.8. Las inconsistencias de la tabla fueron objeto de análisis material

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. afirma que la Entidad no explicó si los valores incluidos en la tabla eran unitarios o globales, cómo se aplicó el IVA ni cómo se obtuvo el total.

Estos cuestionamientos han sido resueltos expresamente en el presente pronunciamiento.

La Entidad estableció que:





- Los valores de \$4.000.000, \$10.000.000 y \$3.500.000 corresponden a valores globales por grupo de productos;
- La columna denominada “valor unitario IVA incluido” contiene realmente el valor del IVA;
- La columna final contiene el valor total con IVA;
- El rubro de \$9.417.002 agrupa el equipo, la administración y las cargas económicas;
- La diferencia de un peso corresponde a una inconsistencia de redondeo;
- Y el valor vinculante continúa siendo \$35.000.000.

La tabla de la Fundación presenta la guía, las herramientas, las fichas, los instrumentos, la pieza audiovisual y el rubro destinado al equipo, los gastos administrativos y las cargas tributarias.

Las imprecisiones fueron reconocidas, no ignoradas. Después de examinar su incidencia, se concluyó que no modifican el precio ni impiden determinar el alcance económico de la propuesta.

6.9. El riesgo contractual fue valorado a partir de las obligaciones y de las circunstancias del oferente

La valoración del riesgo no requería necesariamente una matriz adicional de riesgos elaborada por Fundación Santillana Colombia.

La Entidad examinó si el menor precio podía afectar:

- La cantidad de productos;
- Su extensión;
- La calidad pedagógica;
- El equipo requerido;
- La producción gráfica y audiovisual;
- El cumplimiento del plazo;
- Las cargas tributarias;
- Y la financiación de la ejecución.

No se identificó que la Fundación:

- Excluyera obligaciones;
- Redujera cantidades;
- Presentará reservas;





- Condicionara la calidad;
- Modificará la forma de pago;
- Solicitará anticipo;
- Pretendiera adicionar tributos;
- O exigiera un mayor valor.

Por el contrario, asumió expresamente:

- La totalidad del alcance;
- Los costos directos e indirectos;
- Las cargas laborales y tributarias;
- Los gastos logísticos;
- Las contingencias;
- Y la ejecución sin comprometer la calidad ni el plazo.

La valoración no conduce a afirmar que el contrato carece de todo riesgo. Ningún proceso contractual está exento de riesgos. La conclusión consiste en que las observaciones no demostraron que el precio genere un riesgo objetivo, cierto y no administrable que obligue al rechazo.

6.10. El presente pronunciamiento garantiza el derecho de contradicción

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala que la motivación inicial no permitía controvertir plenamente:

- Las economías de escala;
- La estructura del equipo;
- El componente tributario;
- La liquidez;
- La tabla;
- Ni la interpretación de los valores.

Sin embargo, el ejercicio del derecho de contradicción se encuentra acreditado por el propio escrito presentado por el observante, el cual desarrolla detalladamente cada uno de esos asuntos a lo largo de 45 páginas.

La Secretaría ha examinado sus cuestionamientos y ha respondido de manera individual:

1. El presunto incumplimiento material del requerimiento;





2. La incidencia económica de la experiencia y la capacidad instalada;
3. La estructura económica y su trazabilidad;
4. El tratamiento de impuestos, estampillas, contribuciones y retenciones;
5. La financiación sin anticipo y el capital de trabajo;
6. Y la motivación de la valoración técnica.

En consecuencia, antes de la decisión definitiva:

- Los argumentos fueron conocidos;
- El expediente fue controvertido;
- Las inconsistencias fueron examinadas;
- Y la entidad exteriorizó las razones que sustentan su conclusión.

No se evidencia una afectación del derecho de defensa o contradicción.

6.11. La motivación de la actuación contractual debe valorarse integralmente

La evaluación contractual no se encuentra contenida exclusivamente en una frase o en un único documento.

Forman parte del análisis:

- El estudio previo;
- La invitación pública;
- El análisis del sector;
- Las ofertas presentadas;
- La comparación estadística;
- El requerimiento del 9 de julio de 2026;
- La respuesta de Fundación Santillana Colombia;
- Su estructura económica;
- La comunicación del comité técnico;
- Las observaciones de IN-NOVA CORPORATION S.A.S.;
- Y el presente pronunciamiento.

Este conjunto documental permite conocer:

- Por qué se identificó inicialmente la oferta;
- Qué se solicitó al proponente;
- Qué circunstancias fueron explicadas;
- Qué componentes económicos se presentaron;





- Qué inconsistencias se advirtieron;
- Cómo fueron interpretadas;
- Y por qué no se consideraron suficientes para ordenar el rechazo.

No resulta procedente aislar la comunicación inicial de las demás actuaciones y atribuirle el carácter de decisión final e inmodificable.

6.12. La respuesta a las observaciones no modifica la oferta ni incorpora explicaciones nuevas del proponente

El presente pronunciamiento no está otorgando a Fundación Santillana Colombia una nueva oportunidad para:

- Completar su presupuesto;
- Introducir soportes;
- Cambiar la tabla;
- Añadir costos;
- Corregir el IVA;
- Cuantificar posteriormente sus economías;
- O acreditar una fuente de financiación no prevista.

La Entidad resuelve las observaciones exclusivamente con fundamento en los documentos que ya integran el expediente y en la interpretación jurídica y técnica de su contenido.

La explicación de que los valores corresponden a grupos globales, por ejemplo, se deriva de la operación matemática visible en la tabla; no surge de una nueva manifestación del proponente.

De igual manera, la conclusión sobre los costos, las cargas tributarias y la financiación se sustenta en la declaración presentada dentro del término y en la responsabilidad asumida por la Fundación, no en información aportada extemporáneamente.

Por ello, la motivación desarrollada por la Secretaría no implica modificar o reconstruir la propuesta.

6.13. La evaluación técnica no puede ser sustituida por la metodología preferida por otro proponente





Las observaciones de los interesados constituyen un instrumento esencial de transparencia y pueden conducir a modificar el informe cuando evidencien errores, omisiones o aplicaciones indebidas de las reglas.

Sin embargo, el derecho de observación no atribuye a otro oferente la competencia para determinar:

- El único método de costeo admisible;
- El grado obligatorio de desagregación;
- Las tarifas que deben aplicarse;
- El capital de trabajo mínimo;
- O la metodología que debe utilizar el comité.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. propone un modelo de análisis más detallado, basado en:

- Costos por perfil;
- Dedicaciones;
- Valor por actividad;
- Conciliación tributaria;
- Flujo de caja;
- Costos marginales;
- Y cuantificación de ahorros.

Ese modelo es técnicamente posible. No obstante, su existencia no demuestra que la metodología utilizada por la Fundación o la valoración efectuada por la Entidad sean jurídicamente inválidas.

Para desplazar el juicio técnico era necesario demostrar que la conclusión resultaba:

- Contraria a los documentos del proceso;
- Basada en hechos falsos;
- Aritméticamente imposible;
- Carente de relación con el objeto;
- O manifiestamente irrazonable.

Las observaciones no acreditan ninguno de esos supuestos.

6.14. La motivación permite comprender el tránsito entre la atipicidad y la continuidad de la evaluación





La pregunta central formulada por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. consiste en cómo la Entidad pasó de identificar una oferta atípica a considerarla sostenible.

La respuesta se sintetiza de la siguiente manera:

1. La oferta fue estadísticamente atípica, circunstancia que activó el deber de requerir.
2. La atipicidad no equivalía a artificialidad definitiva, porque el análisis estadístico no incorporaba las condiciones particulares del oferente.
3. La Fundación explicó que su menor precio provenía de circunstancias organizacionales objetivas, relacionadas con su experiencia, capacidad instalada, recursos propios, metodologías y procesos estandarizados.
4. Identificó las principales categorías de costos y manifestó haber contemplado personal, administración, logística, obligaciones laborales, tributos, costos indirectos, contingencias e imprevistos.
5. Aportó una distribución económica entre los grupos de productos y los demás componentes de la ejecución.
6. No modificó el valor ni redujo el alcance.
7. No formuló reservas ni condicionamientos.
8. Asumió expresamente la ejecución integral y los riesgos derivados de su precio.
9. Las inconsistencias de la tabla no alteran el total ni evidencian una omisión sustancial.
10. Las observaciones no demostraron una imposibilidad objetiva de ejecución.

Estos elementos permitieron establecer razonablemente que la diferencia económica podía responder a eficiencias propias del oferente y no necesariamente a la exclusión de costos o al sacrificio de la calidad.

6.15. Conclusión frente a la sexta observación

La comunicación inicial del Comité Técnico pudo desarrollar con mayor amplitud las razones de la valoración efectuada. Sin embargo, no puede concluirse que la actuación careciera de motivación o que la oferta hubiera sido aceptada por el solo hecho de haberse presentado una respuesta.

La decisión de continuar con la evaluación se fundamentó en:

- Circunstancias objetivas relacionadas con la organización del oferente;
- La correspondencia de esas circunstancias con el objeto contractual;





- La identificación de los principales componentes económicos;
- La distribución del valor entre los productos;
- La ausencia de exclusiones o reservas;
- El mantenimiento del precio;
- Y la asunción integral del alcance y los riesgos.

El presente pronunciamiento, emitido antes de la decisión definitiva, analiza individualmente los cuestionamientos formulados, reconoce las imprecisiones existentes y explica por qué no afectan sustancialmente la oferta.

En consecuencia, no se acepta la observación según la cual la valoración de la Secretaría carece de motivación técnica, económica y jurídica o impide ejercer el derecho de contradicción.

La Entidad considera suficientemente exteriorizadas las razones que sustentan la continuidad de la evaluación de Fundación Santillana Colombia, sin que ello implique su selección automática ni disminuya las obligaciones que deberá cumplir en caso de resultar adjudicataria.

7. Sobre la jurisprudencia, los conceptos de Colombia Compra Eficiente y la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas invocados por el observante

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sustenta su solicitud de rechazo en varias decisiones del Consejo de Estado, conceptos emitidos por Colombia Compra Eficiente y en la Guía para el manejo de ofertas con posible valor artificialmente bajo.

A partir de estas fuentes, el observante propone como regla aplicable que, una vez identificada una oferta estadísticamente atípica:

- El oferente debe presentar una explicación clara, objetiva, integral y verificable;
- La entidad debe analizar materialmente esa explicación;
- La aclaración no puede utilizarse para modificar o reconstruir la propuesta;
- Y la oferta debe rechazarse cuando la información suministrada no permita garantizar su sostenibilidad durante la ejecución.

La Secretaría de Educación no controvierte estas reglas generales. La diferencia jurídica se encuentra en la manera como IN-NOVA CORPORATION S.A.S.





pretende aplicarlas al caso concreto y en el nivel de información que considera indispensable para tener por justificado el precio.

7.1. La regla jurisprudencial no establece el rechazo automático de las ofertas inferiores al mercado

El observante invoca la sentencia del Consejo de Estado del 5 de julio de 2012, expediente 23.087, de acuerdo con la cual un precio artificialmente bajo debe conducir al rechazo cuando no se encuentre justificado.

La propia observación reconoce dos aspectos relevantes:

1. La diferencia estadística no produce el rechazo automático.
2. La sentencia se originó en un contrato de obra con condiciones particulares y no permite afirmar que todos los contratos estatales deban contar con análisis de precios unitarios o con una estructura formal de AIU.

La Secretaría comparte estas precisiones.

La regla aplicable no consiste en que toda oferta inferior al presupuesto, al promedio o al límite estadístico deba rechazarse. Consiste en que:

La oferta que inicialmente parece artificialmente baja puede continuar en evaluación cuando el oferente explica objetivamente las condiciones que le permiten ejecutar el contrato sin comprometer el cumplimiento.

En el presente caso:

- La Entidad identificó la oferta atípica;
- Requirió al oferente;
- Recibió la explicación;
- Examinó las circunstancias expuestas;
- Revisó la estructura económica;
- Y valoró si existían elementos concretos que evidenciaran la omisión de costos, productos o actividades.

La discusión no se encuentra en si debía existir una explicación, sino en si esta debía incorporar necesariamente la totalidad de los documentos y cálculos propuestos por el observante.





La sentencia invocada no establece que, para todo servicio intelectual contratado a precio global, resulte obligatorio presentar:

- Tarifas por perfil;
- Dedicaciones por hora;
- Flujo de caja;
- Costos marginales;
- Amortización de licencias;
- Bases de cada tributo;
- O soportes contables internos.

Por ello, la regla jurisprudencial no puede transformarse en un formato obligatorio que la providencia no estableció.

7.2. El menor precio no fue aceptado de manera mecánica

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala correctamente que la selección objetiva no permite escoger una propuesta de manera automática por el solo hecho de presentar el menor precio.

La Secretaría coincide con esta regla.

La oferta de Fundación Santillana Colombia no continuó en evaluación únicamente porque fuera la más económica. De haber sido así, la Entidad no habría:

- Aplicado la metodología de comparación relativa;
- Identificado el comportamiento atípico;
- Formulado el requerimiento;
- Evaluado la respuesta;
- Ni abierto la posibilidad de contradicción a los demás proponentes.

La actuación desarrollada evidencia que el menor valor fue sometido a un análisis adicional.

La Entidad valoró si la diferencia económica podía explicarse mediante:

- Experiencia en proyectos del mismo ámbito;
- Infraestructura organizacional existente;
- Metodologías consolidadas;
- Recursos administrativos y técnicos propios;





- Procesos editoriales y operativos estandarizados;
- Costos compartidos;
- Y economías de escala o alcance.

Por consiguiente, no se configuró una selección mecánica basada exclusivamente en el menor precio.

7.3. La jurisprudencia sobre aclaración no demuestra que la oferta haya sido modificada

El observante invoca la sentencia del Consejo de Estado del 12 de noviembre de 2014, expediente 27.986, para destacar que aclarar no es lo mismo que subsanar y que la explicación debe limitarse a hacer manifiesto lo que ya existía en la oferta.

De acuerdo con la síntesis incluida en el escrito, la providencia admite la presentación de documentos explicativos que no fueron anexados inicialmente, siempre que estos no incorporen elementos nuevos al ofrecimiento.

Esta regla respalda la actuación adelantada y no demuestra una modificación indebida.

Fundación Santillana Colombia no utilizó el requerimiento para:

- Cambiar los \$35.000.000 ofertados;
- Adicionar el IVA;
- Excluir productos;
- Reducir cantidades;
- Modificar perfiles;
- Alterar la forma de pago;
- Solicitar anticipo;
- Condicionar las obligaciones;
- O exigir reconocimientos económicos adicionales.

El anexo presentado distribuyó y explicó un precio previamente ofertado. La elaboración posterior del documento explicativo no constituye una modificación, siempre que se mantengan los elementos sustanciales del ofrecimiento.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. reconoce que no existe prueba para afirmar que la tabla hubiera sido fabricada después del cierre. Su cuestionamiento se limita a que no se acreditó la preexistencia del mismo formato.





La regla jurisprudencial exige la preexistencia de las condiciones sustanciales de la oferta, pero no necesariamente la existencia previa del mismo documento, diseño, cuadro o formato utilizado posteriormente para explicarlas.

7.4. La motivación del informe debe analizarse junto con la respuesta a las observaciones

El observante invoca la sentencia del Consejo de Estado del 31 de enero de 2011, expediente 17.767, para sostener que el informe de evaluación debe contener una motivación expresa, precisa y detallada.

Según IN-NOVA CORPORATION S.A.S., la comunicación inicial no exteriorizó la metodología, los cálculos, la valoración de los componentes ni la comparación económica realizada por la Secretaría.

La Entidad comparte el deber general de motivación.

Sin embargo, la actuación contractual debe analizarse integralmente y hasta el momento en que se adopta la decisión definitiva. Las observaciones al informe de evaluación tienen precisamente la función de permitir:

- Cuestionar sus conclusiones;
- Identificar posibles omisiones;
- Solicitar aclaraciones;
- Y obtener un pronunciamiento expreso de la entidad.

El presente documento:

- Identifica los hechos;
- Establece el problema jurídico;
- Desarrolla el marco aplicable;
- Interpreta el requerimiento;
- Analiza la respuesta de la fundación;
- Examina la estructura económica;
- Responde las inconsistencias aritméticas;
- Aborda el componente tributario;
- Revisa la financiación sin anticipo;
- Y explica las razones para mantener la continuidad de la evaluación.





En consecuencia, antes de adoptar la decisión definitiva, las razones determinantes se encuentran plenamente exteriorizadas y sometidas a contradicción.

La jurisprudencia sobre motivación no exige que la comunicación inicial sea inmodificable ni impide que la Entidad amplíe, precise o complemente sus consideraciones al responder las observaciones, siempre que:

- No modifique la propuesta;
- No introduzca información nueva del oferente;
- Y decida con base en los documentos que integran el expediente.

7.5. Los conceptos de Colombia Compra Eficiente no establecen una lista taxativa de documentos

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. cita diferentes conceptos de Colombia Compra Eficiente para sostener que la explicación debía contar con claridad, objetividad, integralidad y verificabilidad.

El observante propone que esas condiciones solo podían satisfacerse mediante soportes como:

- Presupuestos analíticos;
- Archivos de cálculo;
- Tarifas;
- Contratos laborales o de servicios;
- Licencias;
- Inventarios;
- Cotizaciones;
- Costos históricos;
- Datos de productividad;
- Y documentos contables.

La Entidad considera que estos documentos pueden resultar útiles, pero no constituyen una lista taxativa ni un conjunto obligatorio para todos los procesos.

El estándar de claridad y objetividad debe aplicarse teniendo en cuenta:

- El objeto contractual;
- El sistema de precio;
- Los requisitos técnicos;





- La duración;
- El valor;
- El contenido del requerimiento;
- Y las circunstancias expuestas por el oferente.

Un contrato de obra con análisis de precios unitarios exige una estructura distinta a la de un contrato por valor global para la elaboración de productos intelectuales y editoriales.

De igual manera, un suministro masivo de bienes permite comparar precios unitarios de mercado de manera diferente a un servicio que integra actividades pedagógicas, gráficas, tecnológicas y audiovisuales.

Por tanto, los criterios orientadores no pueden aplicarse mecánicamente, ignorando la naturaleza del objeto y convirtiendo todos los instrumentos posibles en documentos indispensables.

7.6. El Concepto C-069 de 2026, según la interpretación del observante, admite las economías de escala y de alcance

El escrito señala que el Concepto C-069 de 2026 diferencia las ofertas artificialmente bajas de las ofertas competitivas y reconoce que estas últimas pueden sustentarse en economías de escala o de alcance.

La observación sostiene que la Fundación no cumplió la “carga de claridad y objetividad” porque no cuantificó cada economía alegada.

La Entidad no desconoce el deber de claridad.

Sin embargo, del reconocimiento de las economías de escala no se desprende que estas solo puedan acreditarse mediante una diferencia aritmética individual entre:

- Costo ordinario;
- Costo marginal;
- Y ahorro obtenido.

En el caso concreto, la explicación identificó las fuentes de eficiencia:

- Trayectoria institucional;
- Recursos técnicos y administrativos propios;





- Capacidad instalada;
- Metodologías consolidadas;
- Procesos estandarizados;
- Y optimización de la operación.

Estas circunstancias se encuentran relacionadas con el objeto contractual y tienen aptitud económica para disminuir:

- Tiempos de puesta en marcha;
- Costos administrativos;
- Contratación externa;
- Desarrollo metodológico;
- Licenciamiento;
- Diseño de plantillas;
- Y reprocesos.

El hecho de que no se haya atribuido una cifra individual a cada eficiencia no permite concluir que estas sean inexistentes, falsas o ajenas a la ejecución.

7.7. El Concepto C-482 de 2025 no determina que las dudas formales de la tabla constituyan una modificación de la oferta

De acuerdo con el escrito, el Concepto C-482 de 2025 recomienda analizar, entre otros aspectos:

- La omisión de componentes;
- Los errores aritméticos;
- La utilización de unidades de medida diferentes;
- Y las condiciones que no se ajustan a las especificaciones.

La Entidad aplicó precisamente ese análisis.

Respecto de la tabla de Fundación Santillana Colombia se estableció que:

- No existe omisión acreditada de productos;
- Los valores de las herramientas, fichas e instrumentos son globales por grupo;
- El encabezado de “valor unitario” es impreciso;
- La columna intermedia contiene el IVA;
- La columna final contiene el valor total con IVA;





- La diferencia de un peso obedece a redondeo;
- Y el precio total vinculante es \$35.000.000.

El hecho de que el análisis permita aclarar estas circunstancias no significa que la tabla sea perfecta. Significa que las dudas son resolubles sin modificar la oferta.

La aplicación del criterio invocado por el observante no conduce automáticamente al rechazo. Exige establecer si existe realmente:

- Un componente omitido;
- Un error que altere el total;
- Una unidad incompatible;
- O una condición contraria a la invitación.

Ninguno de esos supuestos se demostró materialmente.

7.8. El Concepto C-769 de 2025 no convierte el estudio del sector en una tarifa obligatoria

Según el escrito, el Concepto C-769 de 2025 señala que la Entidad debe revisar si el componente económico corresponde con el estudio de mercado y admite la utilización de la comparación relativa cuando se reciben cinco o más ofertas.

La Secretaría aplicó ese criterio al recibir siete propuestas y determinó que el valor de Fundación Santillana Colombia merecía una explicación adicional.

No obstante, el estudio del sector y el análisis estadístico cumplen funciones diferentes:

- El estudio del sector sustenta el presupuesto y las condiciones del mercado;
- La comparación relativa permite detectar valores atípicos;
- Y la explicación individual permite determinar si la atipicidad responde a circunstancias objetivas.

El estudio de mercado no establece que todos los proponentes deban reproducir el costo estimado por la Entidad.

Tampoco impide que un operador con:

- Procesos propios;





- Experiencia acumulada;
- Recursos institucionales;
- Costos compartidos;
- O un margen diferente,

presente un precio inferior.

La correspondencia con el mercado no exige identidad matemática con el promedio, sino una explicación razonable cuando la diferencia resulta significativa.

7.9. El carácter orientador de la Guía no elimina el requerimiento, pero tampoco crea requisitos no formulados

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. reconoce que las metodologías contenidas en la Guía son meramente enunciativas y que las entidades pueden aplicar otros métodos razonables. No obstante, sostiene que Fundación Santillana Colombia debía entregar la información solicitada o aportar una metodología alternativa materialmente equivalente.

La Secretaría comparte que el carácter orientador de la Guía no autorizaba a la Fundación a presentar una respuesta vacía o a desconocer el requerimiento.

Sin embargo, tampoco permite concluir que la Fundación estaba obligada a escoger uno de los modelos sugeridos por el observante, como:

- Costeo por horas;
- Costeo por actividades;
- Costeo marginal;
- Presupuesto por centros de costo;
- Flujo de caja;
- Matriz de recursos;
- O modelo de costos compartidos.

La Fundación presentó una metodología basada en:

1. Explicación cualitativa de las fuentes de eficiencia;
2. Identificación de los componentes considerados;
3. Distribución económica por grupos de productos;
4. Incorporación de un rubro para equipo, administración y cargas;
5. Y manifestación expresa de sostenibilidad y ejecución integral.





Puede discutirse que esta metodología es menos detallada que otras posibles. Pero no puede afirmarse que existió una ausencia total de metodología.

7.10. La Guía no constituye una fuente autónoma de rechazo

El propio observante reconoce que la Guía no constituye por sí sola la fuente de la causal de rechazo y que su función consiste en confirmar la razonabilidad técnica del procedimiento.

La consecuencia de rechazo debe derivarse:

- De la norma reglamentaria;
- Del numeral 12 de la invitación;
- Y de la conclusión motivada de que las explicaciones no permiten descartar el riesgo contractual.

Por consiguiente, no es suficiente afirmar que la Fundación no presentó todos los elementos recomendados por la Guía.

Debe demostrarse, además, que:

- Omitió información sustancial expresamente solicitada;
- La explicación no guarda relación con el precio;
- Las circunstancias no son objetivas;
- La oferta fue modificada;
- O existe un riesgo concreto de incumplimiento.

Como se ha desarrollado, esos presupuestos no fueron demostrados.

7.11. No era obligatorio presentar un AIU ni acreditar una utilidad positiva

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. señala, con fundamento en el Concepto C-493 de 2026, que no existe una fórmula normativa general de AIU y que Fundación Santillana Colombia no estaba obligada a:

- Presentar un AIU formal;
- Incorporar una utilidad positiva;
- O identificar una columna específica con esa denominación.





No obstante, sostiene que debía diferenciar costos directos, indirectos, contingencias, margen, tributos y economías.

La Entidad comparte que el AIU no era obligatorio.

La invitación no estableció:

- Un porcentaje de administración;
- Un porcentaje de imprevistos;
- Una utilidad mínima;
- Ni una estructura uniforme de margen.

Fundación Santillana Colombia, como entidad sin ánimo de lucro, podía formular una propuesta con:

- Margen reducido;
- Utilidad distribuible inexistente;
- Excedente institucional;
- Costos compartidos;
- O aprovechamiento de recursos amortizados.

El requerimiento no solicitó cuantificar separadamente la utilidad o el aporte institucional.

La ausencia de un margen identificado no demuestra que:

- La propuesta sea deficitaria;
- Los costos no estén cubiertos;
- O el contrato dependa de recursos inexistentes.

El valor global y la responsabilidad asumida por el oferente continúan siendo los elementos vinculantes.

7.12. La regla de rechazo debe aplicarse de manera material, no automática

El observante sintetiza su posición indicando que procede el rechazo cuando:

- La explicación no contiene la información solicitada;
- No demuestra la sostenibilidad;
- O requiere modificar la oferta.





La Entidad comparte la regla, pero no su aplicación al presente expediente.

Fundación Santillana Colombia:

- Presentó la explicación dentro del plazo;
- Identificó las circunstancias objetivas;
- Señaló los principales componentes económicos;
- Aportó una estructura de distribución;
- Incluyó las cargas administrativas, laborales y tributarias;
- Mantuvo el precio;
- No excluyó obligaciones;
- No condicionó la ejecución;
- Y asumió expresamente la sostenibilidad.

Las deficiencias advertidas corresponden principalmente al nivel de desagregación y a la denominación de algunas columnas.

No se demostró que:

- Faltara un producto;
- Existiera un precio indeterminado;
- Se hubiera modificado la oferta;
- Una carga indispensable estuviera excluida;
- O la ejecución fuera objetivamente imposible.

Por tanto, no se configura el supuesto material que obligaría a rechazar.

7.13. La doctrina y jurisprudencia invocadas no sustituyen el análisis del expediente concreto

Las fuentes jurídicas establecen criterios generales, pero la decisión depende de las circunstancias particulares del proceso.

No resulta suficiente trasladar de manera abstracta expresiones como:

- “Claridad”;
- “Objetividad”;
- “Verificabilidad”;
- “Sostenibilidad”;
- O “motivación detallada”,





sin determinar su alcance en función de:

- Un contrato de servicios intelectuales;
- Un sistema de precio global;
- Productos definidos por entregables;
- Ausencia de tarifas oficiales por actividad;
- Capacidad institucional alegada;
- Y un requerimiento que no estableció un modelo financiero único.

La Entidad debe aplicar las reglas con proporcionalidad y conforme a los documentos del proceso, evitando tanto:

- Aceptar explicaciones meramente aparentes;
- Como incorporar requisitos posteriores que alteren la igualdad de los oferentes.

La valoración efectuada se encuentra dentro de esos límites.

7.14. Conclusión frente a la séptima observación

Las decisiones judiciales, los conceptos y la Guía invocados por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. confirman que:

- Una oferta atípica debe ser explicada;
- La explicación debe ser analizada materialmente;
- No puede utilizarse para modificar la propuesta;
- Y procede el rechazo cuando no permite garantizar razonablemente la ejecución.

La Secretaría aplicó esas reglas.

No obstante, ninguna de las fuentes citadas demuestra que, en este proceso específico, Fundación Santillana Colombia estuviera obligada a presentar:

- Análisis de precios unitarios;
- AIU;
- Flujo de caja;
- Costos por hora;
- Tarifas internas;
- Bases tributarias individualizadas;





- Archivos contables;
- O cuantificación separada de cada economía de escala.

Tampoco se acreditó que el documento explicativo modificara el precio, redujera el alcance o incorporara circunstancias posteriores.

En consecuencia, la jurisprudencia y la doctrina invocadas no conducen al rechazo automático solicitado por el observante ni desvirtúan la valoración material efectuada por la Dirección de Cobertura.

8. Sobre la procedencia de las causales de rechazo y las solicitudes formuladas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. solicita que la Secretaría de Educación:

1. Reconsidere la decisión de considerar suficiente la explicación presentada por Fundación Santillana Colombia;
2. Declare que el requerimiento fue atendido formalmente, pero incumplido materialmente;
3. Rechace la oferta económica;
4. Continúe la verificación con el proponente ubicado en el siguiente orden de menor precio;
5. Se abstenga de adoptar la decisión definitiva antes de resolver las observaciones; y
6. Emita una respuesta individual y motivada frente a cada uno de los cuestionamientos formulados.

Como fundamentos jurídicos del rechazo, el observante invoca principalmente:

- El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015;
- El numeral 12 de la Invitación Pública No. SE-MC-PS-001-2026;
- El literal o) del numeral 6 de la invitación;
- Y, complementariamente, el literal h) del mismo numeral, por considerar que no fue aportada materialmente la estructura de costos solicitada.

Analizado el expediente y las consideraciones desarrolladas en los apartados anteriores, la Entidad concluye que no se configura una causal de rechazo respecto de la oferta de Fundación Santillana Colombia.





8.1. El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 no constituye una causal automática de rechazo

La disposición reglamentaria establece un procedimiento compuesto por tres actuaciones sustanciales:

1. identificación de una oferta que aparentemente presenta un valor artificialmente bajo;
2. requerimiento al oferente para que explique las razones que sustentan el precio;
3. análisis de las explicaciones para recomendar el rechazo o la continuación de la evaluación.

La consecuencia jurídica depende del resultado de la tercera actuación.

La existencia de una diferencia estadística significativa no impone automáticamente el rechazo. Tampoco lo impone el hecho de que otro participante considere que la explicación pudo ser más extensa o detallada.

El rechazo procede cuando, después de analizar la respuesta, la Entidad establece que:

- Las razones expuestas no corresponden a circunstancias objetivas;
- La explicación no permite comprender el origen del menor precio;
- La información sustancial solicitada no fue entregada;
- La propuesta requiere ser modificada para resultar viable;
- O el precio pone objetivamente en riesgo el cumplimiento contractual.

En el presente caso, la Entidad estableció que Fundación Santillana Colombia:

- Presentó oportunamente su explicación;
- Identificó circunstancias organizacionales relacionadas con el objeto;
- Explicó la incidencia de su experiencia, capacidad instalada y procesos internos;
- Reconoció la totalidad del alcance contractual;
- Identificó los principales componentes económicos;
- Aportó una distribución del precio;
- Mantuvo inalterado el valor ofrecido;
- Y asumió expresamente todos los costos y riesgos de ejecución.





Por consiguiente, no se configura el presupuesto material que obligaría a recomendar el rechazo.

8.2. La diferencia entre el precio ofertado y el límite estadístico fue explicada mediante circunstancias objetivas

La oferta de Fundación Santillana Colombia, por valor de \$35.000.000, se encontraba \$10.713.031 por debajo del límite inferior estadístico calculado por la Entidad.

Este resultado justificó el requerimiento, pero no fijó un precio mínimo contractual.

La Fundación explicó que la diferencia provenía de:

- Estructura organizacional previamente constituida;
- Recursos técnicos y administrativos propios;
- Experiencia acumulada en proyectos educativos;
- Metodologías consolidadas;
- Procesos estandarizados;
- Capacidad instalada;
- Economías de escala y de alcance;
- Y optimización de costos administrativos, técnicos y operativos.

La explicación no se limitó a negar la artificialidad. También señaló que el precio incluía:

- Personal;
- Administración;
- Operación;
- Logística;
- Obligaciones laborales;
- Impuestos;
- Tasas;
- Estampillas;
- Contribuciones;
- Costos directos e indirectos;
- Contingencias;
- E imprevistos previsibles.





Estas circunstancias guardan relación con la naturaleza pedagógica, editorial, gráfica y audiovisual del objeto contractual y tienen capacidad razonable para producir una reducción de costos.

No se acreditó que fueran:

- Falsas;
- Ajenas al oferente;
- Incompatibles con el objeto;
- O incapaces de generar eficiencias.

8.3. No se demostró que la explicación fuera exclusivamente formal

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. sostiene que la Fundación respondió formalmente, pero no cumplió materialmente porque no presentó tarifas, dedicaciones, bases tributarias, flujos de caja ni soportes contables.

No obstante, el cumplimiento material debe evaluarse respecto del requerimiento efectivamente formulado, y no frente a un modelo económico construido posteriormente por el observante.

El requerimiento exigía:

- Circunstancias objetivas;
- Estructura general de costos;
- Principales componentes económicos;
- Manifestación de ejecución integral;
- Y soporte de la composición del precio.

La Fundación entregó esos elementos, aunque con un nivel de desagregación inferior al considerado ideal por IN-NOVA CORPORATION S.A.S.

La falta de:

- Costeo por horas;
- Flujo de caja;
- Costo marginal;
- Presupuesto por centros de costo;
- Certificaciones bancarias;
- Contratos del personal;





- O conciliación tributaria,

no equivale a la ausencia material de la respuesta, porque dichos documentos no fueron establecidos individualmente como requisitos obligatorios.

La diferencia entre una respuesta susceptible de mayor detalle y una respuesta materialmente inexistente resulta determinante para decidir sobre el rechazo.

8.4. No se configuró modificación, adición o reconstrucción de la oferta

El observante advierte que el trámite de explicación no podía utilizarse para reconstruir la propuesta después del cierre.

La Entidad comparte plenamente esa regla.

Sin embargo, no se acreditó que Fundación Santillana Colombia hubiera:

- Cambiado el valor;
- Incorporado un nuevo ofrecimiento;
- Excluido productos;
- Modificado cantidades;
- Reducido especificaciones;
- Alterado perfiles;
- Adicionado el IVA;
- Condicionado la forma de pago;
- Solicitado anticipo;
- O introducido una reserva económica.

La tabla presentada tiene una finalidad explicativa y distribuye el mismo valor de \$35.000.000 entre los productos y demás componentes económicos.

El propio observante reconoce que no existe prueba suficiente para afirmar que la tabla hubiera sido elaborada fraudulentamente después del cierre; su cuestionamiento se concentra en la ausencia de evidencia de que el mismo formato fuera preexistente.

La regulación permite aportar documentos explicativos posteriores, siempre que hagan comprensible lo ya ofrecido y no incorporen elementos nuevos.

No se identifica una alteración sustancial de la oferta.





8.5. Las inconsistencias de la tabla no producen indeterminación del precio

La Entidad reconoció que la tabla presenta imprecisiones relacionadas con:

- La utilización de la expresión “valor unitario”;
- La denominación de la columna correspondiente al IVA;
- La agrupación del equipo, la administración y las cargas tributarias;
- Y una diferencia aritmética de un peso.

Sin embargo, la lectura integral permite determinar que:

- Los valores de las herramientas, fichas e instrumentos son globales por cada grupo;
- La columna intermedia contiene el IVA del 19 %;
- La última columna presenta el valor total con IVA;
- El rubro de \$9.417.002 comprende equipo, administración y cargas;
- Y el precio vinculante es \$35.000.000.

La interpretación literal propuesta por el observante, según la cual los valores tendrían que multiplicarse nuevamente por las cantidades hasta alcanzar una suma superior a \$35.000.000 millones, resulta incompatible con:

- El total consignado en cada fila;
- El valor global ofertado;
- El presupuesto oficial;
- Y el objeto del documento explicativo. El propio escrito reconoce que la interpretación global permite aproximarse al valor de \$35.000.000.

La imprecisión del encabezado no transforma automáticamente los valores globales en unitarios ni autoriza a desconocer la coherencia matemática general del cuadro.

No existe indeterminación respecto del valor por el cual el proponente se encuentra obligado.

8.6. No se configuró la causal del literal h) del numeral 6 de la invitación

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. invoca complementariamente el literal h), relacionado con la falta de entrega dentro del plazo de los documentos solicitados para aclarar o precisar la propuesta.





En el presente caso está acreditado que Fundación Santillana Colombia:

- Presentó la respuesta dentro del término;
- La suscribió mediante su representante legal;
- Desarrolló una explicación técnica, financiera y operativa;
- Manifestó la inclusión de los principales costos;
- Expresó su compromiso de cumplimiento integral;
- Y anexó una estructura económica.

Por tanto, no se presentó una ausencia total de respuesta ni una omisión absoluta del documento solicitado.

El literal h) no puede interpretarse de tal manera que cualquier desacuerdo sobre el grado de detalle se equipare a la falta de presentación del documento.

Para aplicar esta causal sería necesario demostrar que:

- La información sustancial solicitada no fue allegada;
- El proponente guardó silencio sobre un componente esencial;
- O el documento entregado no guardaba ninguna relación con el requerimiento.

Ninguna de estas circunstancias se configura.

El propio observante reconoce que la aplicación del literal h) no es incontrovertible, porque la Fundación sí entregó un escrito y una tabla.

En consecuencia, esta causal no resulta aplicable.

8.7. El literal o) no constituye una causal independiente de contenido indeterminado

El literal o) del numeral 6 se refiere, según el escrito de observaciones, a las demás causales establecidas en la invitación pública.

Esta disposición cumple una función de remisión. No crea por sí misma una causal autónoma que permita rechazar cualquier oferta cuando exista una controversia sobre su explicación.





Para que resulte aplicable debe demostrarse previamente la configuración de otra causal expresa contenida en la invitación o derivada del régimen aplicable.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. pretende relacionar este literal con:

- El numeral 12 de la invitación;
- Y el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del decreto 1082 de 2015.

Sin embargo, como se ha indicado, esas disposiciones no ordenan el rechazo por el solo hecho de identificar una oferta atípica. Exigen analizar las explicaciones y decidir según su suficiencia material.

Al haber concluido la Entidad que las circunstancias expuestas permiten continuar con la evaluación, no existe una causal sustancial que pueda ser incorporada a través del literal o).

Este literal no puede ampliar ni modificar el alcance del procedimiento reglamentario.

8.8. No se acreditó que el precio pusiera objetivamente en riesgo el cumplimiento

La consecuencia de rechazo solicitada exige demostrar que la oferta, aun después de la explicación, compromete la adecuada ejecución del contrato.

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. desarrolla diferentes hipótesis relacionadas con:

- Insuficiencia del rubro destinado al equipo;
- Impacto de los tributos;
- Falta de flujo de caja;
- Costos de garantías;
- Valor de las licencias;
- Revisiones y ajustes;
- Y financiación sin anticipo.

No obstante, el observante no aporta:

- Tarifas mínimas obligatorias;
- Una estructura inevitable de costos;
- Una cotización comparable;





- Un cálculo técnico que demuestre imposibilidad;
- Evidencia de insolvencia;
- Prueba de que la fundación carece de capacidad instalada;
- O una obligación expresamente excluida por el oferente.

En diferentes apartados, el propio escrito reconoce que:

- Los promedios aritméticos por producto no demuestran inviabilidad;
- No puede afirmarse que el tratamiento tributario sea necesariamente ilegal;
- No existe prueba para señalar que la tabla fue elaborada después del cierre;
- Y no se afirma que la fundación carezca efectivamente de capacidad financiera.

Estas precisiones evidencian que la solicitud de rechazo se apoya principalmente en la ausencia de mayor información, pero no en la demostración objetiva de una imposibilidad de ejecución.

8.9. El rechazo no puede fundamentarse en requisitos incorporados después del cierre

La aplicación de una causal de rechazo debe guardar correspondencia con las condiciones conocidas por todos los proponentes.

No resulta procedente exigir posteriormente, como condición obligatoria:

- Dedicaciones específicas;
- Tarifas individuales;
- Archivos con fórmulas;
- Trazabilidad contable;
- Flujos de caja;
- Certificaciones bancarias;
- Costos históricos;
- Análisis marginal;
- O cuantificación individual de cada economía,

cuando esos elementos no fueron definidos expresamente en la invitación ni en el requerimiento.

Aunque dicha información podría fortalecer una justificación, su ausencia no puede convertirse automáticamente en una causal no prevista.





Adoptar esa interpretación afectaría:

- La igualdad;
- La transparencia;
- La confianza legítima;
- Y la selección con sujeción a reglas previamente establecidas.

La Entidad debe evaluar la respuesta frente al contenido real del requerimiento, no frente al modelo ideal construido por otro participante después de conocida la información del oferente.

8.10. La continuidad de la evaluación no equivale a una adjudicación anticipada

Mantener la conclusión de suficiencia no significa que Fundación Santillana Colombia haya adquirido el derecho a la adjudicación.

La propuesta debe continuar sometida a:

- La verificación de los requisitos habilitantes aplicables;
- La revisión de las condiciones técnicas;
- La comprobación del equipo de trabajo;
- La evaluación de los demás documentos;
- Y la decisión definitiva de la entidad.

La continuidad únicamente significa que no se configura la causal específica de rechazo por posible valor artificialmente bajo.

De igual forma, si la Fundación resulta seleccionada:

- Deberá constituir las garantías;
- Vincular el equipo exigido;
- Ejecutar todos los productos;
- Asumir los impuestos y descuentos;
- Financiar la operación sin anticipo;
- Atender las observaciones de la supervisión;
- Y cumplir dentro del valor ofertado.

La explicación presentada no modifica ni flexibiliza ninguna obligación contractual.





8.11. Respuesta a la solicitud primera: reconsideración de la decisión

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. solicita dejar sin efecto la conclusión del 10 de julio de 2026.

La solicitud no se acepta.

Después de revisar nuevamente:

- El requerimiento;
- La respuesta de la fundación;
- La estructura económica;
- Las obligaciones contractuales;
- Las observaciones;
- Y las fuentes jurídicas invocadas,

La Entidad mantiene que existen elementos suficientes para continuar con la evaluación.

Las observaciones permitieron ampliar la motivación y precisar la interpretación de la tabla, pero no evidenciaron un error sustancial que obligue a modificar el resultado.

8.12. Respuesta a la solicitud segunda: declaración de incumplimiento material

El observante solicita declarar que Fundación Santillana Colombia atendió formalmente, pero no materialmente, el requerimiento.

La solicitud no se acepta.

La Fundación desarrolló los componentes esenciales solicitados:

- Circunstancias objetivas;
- Estructura general;
- Principales categorías económicas;
- Soporte de distribución;
- Y manifestación de cumplimiento integral.





La falta de mayor desagregación no equivale a incumplimiento material, porque no se demostró la ausencia de un componente sustancial ni la exclusión de una obligación contractual.

8.13. Respuesta a la solicitud tercera: rechazo de la oferta

La solicitud de rechazo no se acepta.

No se configura:

- La consecuencia prevista en el artículo 2.2.1.1.2.2.4;
- La causal derivada del numeral 12;
- El literal h) del numeral 6;
- Ni una causal autónoma a través del literal o).

La oferta fue explicada, no fue modificada y no se acreditó que el precio pusiera objetivamente en riesgo el cumplimiento.

8.14. Respuesta a la solicitud cuarta: continuación con el siguiente oferente

La solicitud de continuar inmediatamente la verificación con el siguiente proponente no resulta procedente.

Esta consecuencia dependía del rechazo previo de la propuesta de Fundación Santillana Colombia.

Al no configurarse una causal de rechazo por posible valor artificialmente bajo, corresponde continuar el proceso conforme al orden y las reglas de la invitación.

Esto no impide que la Entidad acuda al siguiente oferente si posteriormente se establece el incumplimiento de otro requisito o se presenta alguna de las circunstancias previstas en el procedimiento de mínima cuantía.

8.15. Respuesta a la solicitud quinta: abstención de adoptar la decisión antes de resolver las observaciones

Esta solicitud se encuentra atendida.

La Secretaría de Educación emite el presente pronunciamiento antes de adoptar la decisión definitiva del proceso.





Las observaciones fueron analizadas integralmente y su respuesta formará parte del expediente y de los documentos publicados conforme al cronograma aplicable.

8.16. Respuesta a la solicitud sexta: motivación individual de las observaciones

Esta solicitud también se encuentra atendida.

La Entidad no se ha limitado a reiterar que Fundación Santillana Colombia afirmó haber incluido todos los costos.

En el presente documento se analizaron individualmente:

- El contenido del requerimiento;
- Las circunstancias objetivas;
- La experiencia y capacidad instalada;
- Las economías de escala;
- La estructura económica;
- Las cantidades y valores;
- El IVA;
- La diferencia aritmética;
- Los impuestos y descuentos;
- El capital de trabajo;
- La ausencia de anticipo;
- La motivación del comité;
- La jurisprudencia;
- La doctrina de Colombia compra eficiente;
- Y las causales de rechazo invocadas.

De esta manera, se garantiza el derecho de contradicción y se exteriorizan las razones que sustentan la decisión.

8.17. Conclusión frente a las causales y solicitudes

Las observaciones presentadas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. contienen un análisis amplio y permiten identificar aspectos de la respuesta de Fundación Santillana Colombia que pudieron presentarse con mayor precisión.

No obstante, dichas observaciones no demuestran que:





- La oferta haya sido modificada;
- El valor sea indeterminado;
- Se hayan omitido productos;
- No se hubiera considerado el equipo;
- Los tributos estén excluidos;
- Exista una imposibilidad financiera;
- Las economías alegadas sean falsas;
- O el cumplimiento se encuentre objetivamente comprometido.

Las inconsistencias advertidas pueden ser interpretadas y resueltas sin alterar el ofrecimiento.

En consecuencia:

No se configura una causal de rechazo de la oferta de Fundación Santillana Colombia por posible valor artificialmente bajo y no procede acceder a las solicitudes de reconsideración, declaración de incumplimiento material, rechazo y continuación inmediata con el siguiente oferente.

Corresponde mantener la conclusión de suficiencia de la explicación presentada y continuar con la evaluación conforme a las reglas de la Invitación Pública No. SE-MC-PS-001-2026.

V. CONCLUSIONES GENERALES

Una vez revisados integralmente el requerimiento formulado el 9 de julio de 2026, la respuesta presentada por Fundación Santillana Colombia, la estructura económica aportada, la valoración efectuada por el componente técnico y las observaciones formuladas por IN-NOVA CORPORATION S.A.S., la Secretaría de Educación de Cundinamarca concluye:

1. La identificación estadística no determinaba el rechazo automático de la oferta

La oferta económica presentada por Fundación Santillana Colombia, por valor de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$35.000.000), se ubicó por debajo del límite estadístico calculado por la Entidad.





Esta circunstancia activó correctamente el procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, pero no constituía por sí misma prueba de inviabilidad ni causal automática de rechazo.

La finalidad del requerimiento era permitir que el oferente explicara las circunstancias particulares que sustentaban el precio y que la Entidad, dentro de su competencia evaluadora, determinara si procedía rechazar la propuesta o continuar con su análisis.

2. La Secretaría de Educación aplicó el procedimiento correspondiente

La Secretaría de Educación:

- Identificó la posible oferta con valor artificialmente bajo;
- Formuló un requerimiento expreso y oportuno;
- Señaló la información que debía contener la respuesta;
- Recibió dentro del término la explicación suscrita por el representante legal;
- Analizó las circunstancias y la estructura económica presentadas;
- Comunicó la decisión de continuar con la evaluación;
- Permitió a los interesados ejercer su derecho de contradicción;
- Y resolvió de manera expresa y motivada las observaciones formuladas.

En consecuencia, la actuación respetó las reglas del proceso, el debido proceso, la transparencia, la contradicción y la selección objetiva.

3. La explicación presentada estuvo materialmente relacionada con el precio ofrecido

La respuesta de Fundación Santillana Colombia no se limitó a una declaración genérica de cumplimiento.

El proponente explicó que su menor precio se sustentaba en:

- Experiencia acumulada en proyectos educativos;
- Estructura organizacional previamente constituida;
- Capacidad instalada;
- Recursos técnicos y administrativos propios;
- Metodologías consolidadas;
- Procesos internos estandarizados;
- Eficiencias administrativas, operativas y logísticas;





- Y economías de escala y de alcance.

Asimismo, manifestó haber contemplado dentro del precio:

- Talento humano;
- Costos administrativos y operativos;
- Coordinación y seguimiento;
- Gastos logísticos;
- Transporte, distribución y entrega;
- Obligaciones laborales y de seguridad social;
- Impuestos, tasas, estampillas y contribuciones;
- Costos directos e indirectos;
- Contingencias;
- E imprevistos razonablemente previsibles.

Estas circunstancias guardan relación con la naturaleza pedagógica, editorial, gráfica, tecnológica y audiovisual del objeto contractual y constituyen elementos objetivos susceptibles de generar eficiencias en la ejecución.

4. El observante no puede convertir su metodología de análisis en un requisito adicional del proceso

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. considera que la justificación debía incluir, entre otros elementos:

- Tarifas por profesional;
- Porcentajes de dedicación;
- Costos por hora;
- Flujo de caja;
- Certificaciones de capital de trabajo;
- Liquidación individual de cada tributo;
- Costos históricos;
- Archivos con fórmulas;
- Amortización de licencias;
- Y cuantificación separada de cada economía de escala.

Estos instrumentos podrían utilizarse en determinados análisis, pero no fueron establecidos en la invitación ni en el requerimiento como requisitos obligatorios o como único medio admisible para justificar el precio.





El derecho de los proponentes a formular observaciones no les atribuye la competencia para sustituir al evaluador, imponer una metodología propia o incorporar después del cierre nuevas condiciones de suficiencia.

La Entidad debía determinar si la explicación presentada permitía relacionar razonablemente el menor precio con circunstancias objetivas del oferente y si existían elementos concretos que obligaran a concluir que el cumplimiento contractual se encontraba comprometido.

5. La ausencia de un modelo financiero específico no configuró una causal de rechazo

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 no exige que toda explicación de una posible oferta con valor artificialmente bajo deba presentarse mediante:

- Análisis de precios unitarios;
- AIU;
- Costeo por horas;
- Presupuesto por centros de costo;
- Flujo de caja;
- Certificaciones bancarias;
- Conciliación tributaria;
- O archivos contables internos.

La suficiencia de la explicación debe valorarse de acuerdo con la naturaleza del objeto, el sistema de precios, las reglas del proceso, el contenido del requerimiento y la información efectivamente aportada.

Por tanto, la ausencia de los documentos adicionales propuestos por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. no constituye por sí sola una omisión material ni una causal de rechazo.

6. La estructura económica presentó imprecisiones formales, pero no hizo indeterminada la oferta

La tabla aportada permitió identificar valores asociados con:

- La guía de uso y apropiación;
- Las herramientas de planeación;
- Las fichas pedagógicas;





- Los instrumentos de seguimiento;
- La pieza audiovisual;
- El equipo de trabajo;
- Los gastos administrativos;
- Y las cargas tributarias.

La Entidad reconoció las siguientes imprecisiones:

- Algunos valores fueron denominados unitarios, aunque corresponden a valores globales por grupos de productos;
- La columna denominada “valor unitario IVA incluido” registra realmente el valor correspondiente al IVA;
- El equipo, los gastos administrativos y las cargas tributarias fueron agrupados en una misma partida;
- Y la sumatoria visible presenta una diferencia aritmética de un peso.

Sin embargo, estas imprecisiones no alteran:

- El valor total vinculante de \$35.000.000;
- Las cantidades ofrecidas;
- Las especificaciones técnicas;
- La comparación con los demás proponentes;
- Ni la posición económica de la fundación.

La lectura integral del cuadro permite establecer que los valores registrados para las herramientas, fichas e instrumentos corresponden a valores globales por grupo y que la propuesta no contiene un segundo precio, una alternativa económica ni una condición diferente a la inicialmente ofrecida.

7. No se acreditó una reconstrucción o modificación extemporánea de la propuesta

El procedimiento de explicación permite aportar documentos destinados a hacer comprensible el precio presentado, siempre que no se modifiquen los elementos sustanciales de la oferta.

Fundación Santillana Colombia no utilizó el requerimiento para:

- Aumentar o disminuir el valor;
- Adicionar nuevamente el IVA;





- Excluir obligaciones;
- Cambiar las cantidades;
- Modificar los perfiles;
- Reducir los productos;
- Solicitar un anticipo;
- Alterar la forma de pago;
- Ni exigir reconocimientos económicos adicionales.

El propio observante reconoce que no existe prueba para afirmar que la tabla hubiera sido elaborada irregularmente después del cierre; su argumento se concentra en que no se acreditó que el mismo formato documental existiera con anterioridad.

La regulación exige la preexistencia del precio y de las condiciones sustanciales de la oferta, pero no que el documento explicativo presentado como respuesta al requerimiento hubiera sido elaborado materialmente antes del cierre.

8. La experiencia y la capacidad instalada fueron valoradas junto con la estructura económica

La Entidad no consideró que la experiencia institucional o la naturaleza sin ánimo de lucro justificaran, por sí solas, cualquier precio.

Estas circunstancias fueron valoradas conjuntamente con:

- Los recursos técnicos y administrativos propios;
- Las metodologías y procesos disponibles;
- La estructura económica presentada;
- Las principales categorías de costos identificadas;
- La ausencia de exclusiones técnicas;
- Y la manifestación expresa de ejecución integral.

La capacidad instalada y los procesos previamente consolidados pueden disminuir costos de puesta en marcha, coordinación, administración, edición, diagramación, licenciamiento, revisión y producción, especialmente en contratos relacionados con servicios intelectuales y contenidos educativos.

El hecho de que la Fundación no hubiera asignado una cifra individual a cada eficiencia no demuestra que estas fueran inexistentes, falsas o ajenas al objeto contractual.





9. Las cargas tributarias y la financiación de la ejecución fueron asumidas dentro del precio

Fundación Santillana Colombia manifestó expresamente haber contemplado:

- Impuestos;
- Tasas;
- Estampillas;
- Contribuciones;
- Obligaciones laborales;
- Costos administrativos;
- Costos indirectos;
- Contingencias;
- Y demás gastos previsibles.

No se acreditó que el proponente:

- Asignara valor cero a estas cargas;
- Dependiera de una exención inexistente;
- Pretendiera cobrarlas adicionalmente;
- O condicionara su oferta a que no fueran aplicadas.

La forma de pago sin anticipo y mediante tres desembolsos también era conocida desde la presentación de la propuesta. La Fundación no formuló reservas y quedó obligada a financiar progresivamente la ejecución.

El requerimiento no estableció como requisito un flujo de caja, una certificación bancaria o un capital de trabajo mínimo. La ausencia de esos documentos no demuestra por sí sola una imposibilidad financiera.

10. No se demostró la omisión de productos, actividades o perfiles

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. describió la cantidad y complejidad de los productos contractuales, pero no identificó un producto, perfil, actividad o especificación que hubiera sido excluido por Fundación Santillana Colombia.

El proponente asumió expresamente la ejecución integral de:

- La guía;
- Las herramientas;





- Las fichas;
- Los instrumentos;
- El tablero;
- La pieza audiovisual;
- Los archivos editables;
- Las revisiones;
- Los ajustes;
- Y las demás obligaciones previstas en los documentos del proceso.

La ausencia de una desagregación económica por cada actividad interna no equivale a su exclusión del ofrecimiento.

11. Las observaciones no evidenciaron un error objetivo que obligara a modificar la evaluación

IN-NOVA CORPORATION S.A.S. presentó ejercicios aritméticos y escenarios relacionados con:

- Costos promedio por producto;
- Talento humano;
- Impuestos y descuentos;
- Garantías;
- Licencias;
- Flujo de caja;
- Y financiación de la operación.

No obstante, estos planteamientos se sustentan principalmente en metodologías y niveles de desagregación que el observante considera convenientes, pero que no fueron establecidos como condiciones obligatorias del proceso.

El escrito tampoco aporta:

- Tarifas legalmente obligatorias para los perfiles;
- Precios unitarios oficiales;
- Una estructura mínima e inevitable de costos;
- Cotizaciones directamente comparables;
- Prueba de insolvencia;
- Evidencia de inexistencia de la capacidad instalada;
- Ni un cálculo concluyente que demuestre la imposibilidad de ejecutar por \$35.000.000.





El propio observante reconoce que determinados promedios no demuestran por sí mismos la inviabilidad, que no puede afirmarse que el tratamiento tributario sea necesariamente ilegal y que no sostiene que la Fundación carezca efectivamente de capacidad financiera.

Por tanto, las observaciones no desvirtúan la valoración efectuada ni acreditan un error, omisión sustancial o contradicción que obligue a retirar la oferta de la evaluación.

12. No se configuraron las causales de rechazo invocadas

No procede el rechazo con fundamento en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, porque la Entidad analizó las explicaciones presentadas y estableció que el menor valor se encontraba relacionado con circunstancias objetivas del oferente y de su oferta, sin que las observaciones acreditaran un riesgo concreto que impidiera continuar con la evaluación.

Tampoco se configura el literal h) del numeral 6 de la invitación, pues Fundación Santillana Colombia presentó dentro del término:

- El documento de respuesta;
- La explicación de las circunstancias que sustentaban el precio;
- La manifestación de cumplimiento;
- Y la estructura económica solicitada.

El desacuerdo del observante frente al nivel de detalle no equivale a la falta de presentación del documento.

El literal o) tampoco constituye una causal autónoma de rechazo, sino una remisión a las demás causales previstas en la invitación, cuya configuración debe encontrarse objetivamente demostrada.

13. La decisión adoptada se limita a permitir la continuación de la evaluación

La conclusión de suficiencia:

- No equivale a una adjudicación;
- No constituye una aceptación anticipada de la propuesta;
- No exonera al oferente del cumplimiento de los demás requisitos;
- No modifica el valor ofrecido;





- No flexibiliza las condiciones técnicas;
- Y no traslada a la entidad los riesgos derivados de la estructuración del precio.

La propuesta deberá continuar sometida a la verificación integral prevista en la Invitación Pública No. SE-MC-PS-001-2026.

En caso de resultar seleccionada, Fundación Santillana Colombia deberá ejecutar la totalidad del objeto por el valor ofertado, incluidos todos los costos, tributos, descuentos, obligaciones laborales, garantías, licencias, revisiones, ajustes y demás cargas necesarias.

VI. DECISIÓN DE LA ENTIDAD

Con fundamento en las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas expuestas, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, dentro del trámite de evaluación de la Invitación Pública de Mínima Cuantía No. SE-MC-PS-001-2026, determina:

PRIMERO

No acceder a la solicitud presentada por IN-NOVA CORPORATION S.A.S. de reconsiderar y dejar sin efecto la conclusión mediante la cual se consideró suficiente la explicación allegada por Fundación Santillana Colombia frente al posible valor artificialmente bajo de su propuesta.

SEGUNDO

No acceder a la solicitud de declarar que Fundación Santillana Colombia incumplió materialmente el requerimiento formulado el 9 de julio de 2026.

La Fundación presentó oportunamente una explicación relacionada materialmente con el precio, identificó circunstancias objetivas propias de su organización, señaló las principales categorías económicas contempladas, aportó una distribución del valor y asumió expresamente la ejecución integral del objeto contractual.

El nivel adicional de desagregación solicitado por el observante no fue establecido en la invitación ni en el requerimiento como condición obligatoria de suficiencia.





TERCERO

No acceder a la solicitud de rechazo de la oferta presentada por Fundación Santillana Colombia por presunto valor artificialmente bajo.

No se encuentra configurada la consecuencia prevista en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 ni las causales invocadas por el observante con fundamento en el numeral 12 y los literales h) y o) del numeral 6 de la invitación pública.

CUARTO

Mantener la conclusión técnica según la cual las explicaciones presentadas por Fundación Santillana Colombia resultan suficientes para continuar con el análisis de su propuesta.

Esta determinación se adopta dentro de la competencia evaluadora de la Entidad y con fundamento en los documentos que integran el expediente. Las observaciones presentadas no acreditaron un error objetivo, una modificación de la oferta, una omisión sustancial o un riesgo concreto que obligara a modificar la valoración efectuada.

QUINTO

Continuar la evaluación de la oferta de Fundación Santillana Colombia conforme a los requisitos, condiciones y etapas establecidos en la Invitación Pública de Mínima Cuantía No. SE-MC-PS-001-2026.

Esta decisión se limita al análisis de la posible oferta con valor artificialmente bajo y no implica la habilitación automática, aceptación o adjudicación de la propuesta.

SEXTO

No acceder, por resultar consecuentemente improcedente, a la solicitud de continuar de manera inmediata con el oferente ubicado en el siguiente orden de menor precio.

Esta actuación únicamente procederá si la propuesta de Fundación Santillana Colombia resulta rechazada por una causal prevista en el ordenamiento o por el





incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en los documentos del proceso.

SÉPTIMO

Declarar atendida la solicitud de IN-NOVA CORPORATION S.A.S. de resolver sus observaciones antes de adoptar la decisión definitiva del proceso.

El presente pronunciamiento se incorporará al expediente contractual y será publicado en la plataforma correspondiente, de conformidad con el cronograma y las reglas de publicidad aplicables.

OCTAVO

Declarar atendida la solicitud de emitir una respuesta expresa, individual y motivada.

La Secretaría analizó, entre otros aspectos:

- El alcance del requerimiento;
- El cumplimiento material de la respuesta;
- La experiencia y la capacidad instalada;
- Las economías de escala;
- La estructura económica;
- Las inconsistencias de la tabla;
- El tratamiento del IVA;
- Los tributos y descuentos;
- La forma de pago y la financiación sin anticipo;
- Las fuentes jurisprudenciales y doctrinales;
- Y las causales de rechazo invocadas.

El ejercicio del derecho de observación no sustituye la competencia evaluadora de la Entidad ni permite incorporar requisitos o metodologías no previstos en los documentos del proceso.

NOVENO

Precisar que, en caso de resultar seleccionada, Fundación Santillana Colombia quedará obligada a:

- Ejecutar integralmente todos los productos y actividades;





- Disponer del equipo de trabajo exigido;
- Asumir todos los costos directos e indirectos;
- Cumplir las obligaciones laborales y de seguridad social;
- Pagar los impuestos, tasas, estampillas, contribuciones y descuentos aplicables;
- Constituir las garantías exigidas;
- Financiar la ejecución sin anticipo;
- Atender las revisiones y ajustes solicitados por la supervisión;
- Y cumplir el objeto contractual por el valor total ofertado de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$35.000.000).

Las imprecisiones de la estructura económica no podrán ser invocadas para solicitar adiciones, reconocimientos económicos, reducción del alcance, modificación de las especificaciones o alteración de las condiciones contractuales.

DÉCIMO

Comunicar y publicar el presente pronunciamiento como parte integral de la evaluación de la Invitación Pública de Mínima Cuantía No. SE-MC-PS-001-2026.

Atentamente,

Comité evaluador técnico.

Julieth Alexandra Martínez Gómez
Directora de Cobertura – Secretaria de Educación de Cundinamarca

Susan Verónica Parra Rueda
Profesional contratista – Dirección de cobertura





Gobernación de
Cundinamarca

Juan Pablo Gonzalez Morales
Profesional contratista – Dirección de cobertura



Educación
Gobernación de Cundinamarca

Calle 26 #51-53 Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Educación – Piso 4º
Código Postal: 111321 – Teléfono: 7490000

/CundiGob @CundinamarcaGob
www.cundinamarca.gov.co