

Expediente N° 19388

SOLICITANTE : Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS

ASUNTO : Subsanación de ofertas

REFERENCIA : Formulario de solicitud de consulta de fecha 02.JUN.2025

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la jefa de la Unidad de Abastecimiento de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS, formula consultas respecto de la subsanación de las ofertas durante el procedimiento de selección.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido o alcance de la normativa de contrataciones públicas, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103 y Ley N° 32187; así como por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo a los que se hace alusión en las consultas planteadas, para su absolución se entenderá por:

- **“Ley”** a la aprobada mediante Ley N° 32069; vigente hasta el 22 de abril de 2025.
- **“Reglamento”** al aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF; vigente hasta el 22 de abril de 2025.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

2.1 ***“¿Es posible subsanar la falta de firma y/o vistos en declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases (incluida la oferta económica y la promesa de consorcio) bajo la nueva normativa, ya sean firmas***

¹ En atención a la competencia conferida a esta Dirección Técnico Normativa, se han revisado las consultas formuladas por el solicitante, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el TUPA del OSCE, advirtiéndose que las consultas 2, 3, 4 y 5 no están vinculadas con las demás. Por tal motivo, dicha consulta no será absuelta en el marco de la presente opinión.

manuscritas o digitales? En el caso de firmas digitales, ¿pueden estas tener fecha posterior a la fecha de presentación de ofertas?” (Sic).

- 2.1.1 De conformidad con lo indicado en los antecedentes de la presente opinión, las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas consultas referidas al sentido o alcance de la normativa de contrataciones públicas, sin hacer alusión a situaciones específicas; en esa medida, en vía de opinión, este despacho **no puede determinar si -en el marco de un procedimiento de selección- determinados documentos en concreto pueden ser objeto de subsanación**, toda vez que ello excedería la habilitación legal conferida a través del literal g) del artículo 11 de la Ley.

Sin perjuicio de ello, a continuación se desarrollarán los aspectos relacionados con la subsanación de ofertas en el marco de lo dispuesto por la normativa de contrataciones del Estado.

- 2.1.2 Sobre el particular, el numeral 78.1 del artículo 78 del Reglamento establece que *“Durante el desarrollo de la fase de selección, los evaluadores pueden solicitar a cualquier postor que subsane alguna omisión o corrija algún error material o formal de los documentos presentados en la precalificación y/o presentación de ofertas, siempre que no alteren su contenido esencial, respetando el principio de igualdad de trato. Esta subsanación es preclusiva a cada etapa y se realiza a través de la Pladipoc.”*.

Como se aprecia, es posible requerir la subsanación de los documentos que conforman la oferta del postor cuando se advierta que estos adolecen de un error material o formal.

Al respecto, si bien la normativa de contrataciones del Estado no define expresamente qué debe entenderse por un error “material” o “formal”, puede entenderse que el “error material” es aquel *“atribuible no a la manifestación de voluntad o razonamiento contenido en el acto, sino al soporte material que lo contiene”*² y que no altera lo sustancial del contenido ni el sentido de tal acto, mientras que, el error formal³ es aquel referido, precisamente, a formalidades que no inciden en el contenido esencial o alcance de la oferta.

De esta manera, **la normativa de contrataciones del Estado permite la subsanación de aquellos errores que no varíen el contenido esencial ni el sentido de la oferta, en otras palabras, un error puede subsanarse en la medida que no altere los alcances ni desnaturalice lo ofrecido por el postor**; esto último responde a la necesidad de conservar la mayor cantidad posible de ofertas y que -a partir de un escenario de competitividad- la contratación sea realizada bajo las mejores condiciones técnicas y económicas que existan en el mercado.

- 2.1.3 En lo que respecta a la firma digital, es importante mencionar que las Bases Estándar para los procedimientos de selección aprobadas por la Dirección General de Abastecimiento (DGA) establecen en su numeral 2.3.4 de su Sección General lo siguiente *“Las declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases que conforman la oferta deben estar debidamente firmados por el*

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. 13ª Ed. Lima, año 2018, pág. 145.

³ Según el diccionario de la Real Academia Española, Vigésimo Tercera Edición, la palabra “formal”, en su primera acepción significa *“Perteneciente o relativo a la forma, por contraposición a esencial.”*; asimismo, en su segunda acepción significa *“Que tiene formalidad”*. <http://dle.rae.es/?id=IF5edRF>.

postor (firma manuscrita o **digital**, según la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales)”.

Ahora bien, el numeral 78.2 del artículo 78 del Reglamento, además de lo previsto en el numeral precedente, agrega a modo de precisión lo siguiente: “*Son subsanables los documentos emitidos por entidades públicas o privadas ejerciendo función pública, o la omisión de su presentación, siempre que hayan sido emitidos con anterioridad a la fecha establecida para la presentación de ofertas, tales como autorizaciones, permisos, títulos, constancias, certificaciones y/o documentos que acrediten estar inscrito o integrar un registro, y otros de naturaleza análoga.*”.

De lo señalado se puede advertir que los documentos que deben haber sido emitidos con anterioridad a la fecha establecida para la presentación de ofertas, a fin de ser pasibles de subsanación, son aquellos expedidos por entidades públicas o privadas ejerciendo función pública tales como autorizaciones, permisos, títulos, constancias, certificaciones y/o documentos que acrediten estar inscrito o integrar un registro, y otros de naturaleza análoga, **no encontrándose referida dicha disposición, por ejemplo, a lo concerniente a la subsanación de firmas en declaraciones juradas, formatos o formularios**; debiendo precisarse además que en caso el postor utilice firma digital deberá considerarse la regulación que contempla la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y demás normativa de la materia.

- 2.1.4 Dicho lo anterior, cabe señalar que los actos y decisiones que adopten durante el desarrollo de un proceso de contratación, deben sustentarse en los principios que rigen la contratación pública, los mismos que -conforme al numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley- sirven de criterio interpretativo e integrador para poder aplicar adecuadamente la normativa de contrataciones del Estado y/o solucionar los vacíos que se adviertan.

Uno de estos principios es el de “Eficacia y Eficiencia”, por el cual, el proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos. Asimismo, el principio de “Competencia” señala que los procesos de contratación incluyen disposiciones que permitan establecer condiciones de competencia efectiva y así obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público.

En esa medida, las disposiciones que regulan el proceso de contratación deben ser aplicadas y/o interpretadas de forma tal que se prioricen los fines, metas y objetivos de la Entidad por encima de la realización de formalidades no esenciales; de igual forma, el procedimiento de selección debe encontrarse orientado a obtener la propuesta más ventajosa para la satisfacción del interés público.

De esta manera, debe indicarse que los evaluadores son los competentes para determinar si la oferta del postor adolece de un error material o formal que puede ser objeto de subsanación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento, para lo cual debe tenerse en consideración los criterios desarrollados en la presente opinión, así como los principios que rigen la contratación pública.

2.2 ¿Es suficiente una sola firma digital en el archivo de la oferta para validar todos los documentos que lo componen, o es necesario que cada folio sea firmado digitalmente para asegurar la integridad del documento? Asimismo, al utilizar la firma electrónica, ¿ya no sería necesario contar con vistos ni foliación, considerando que la firma electrónica se realiza en un formato PDF que indica la cantidad de folios de la oferta? (Sic).

2.1.1 Al respecto, debe reiterarse que las Bases Estándar para los procedimientos de selección aprobadas por la Dirección General de Abastecimiento (DGA) establecen en su numeral 2.3.4 de su Sección General lo siguiente “*Las declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases que conforman la oferta deben estar debidamente firmados por el postor (firma manuscrita o digital, según la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales). No se acepta insertar la imagen de una firma. Las ofertas se presentan foliadas en todas sus hojas. El postor, el representante legal, apoderado o mandatario designado se hace responsable de la totalidad de los documentos que se incluyen en la oferta. El postor es responsable de verificar, antes de su envío, que el archivo pueda ser descargado y su contenido sea legible.*”.

Como se advierte, las Bases Estándar han previsto que las ofertas se deben presentar foliadas en todas sus hojas. Por su parte, en lo que respecta a la firma digital debe reiterarse que esta deberá considerar la regulación que contempla la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y demás normativa de la materia.

2.3 “Si se utiliza la firma digital para la presentación de una oferta, ¿no debería evitarse la presentación de una oferta escaneada y presentarse únicamente el archivo digital original?, asimismo, ¿Es posible subsanar la falta de firma y/o vistos en declaraciones juradas, formatos o formularios previstos en las bases (incluida la oferta económica y la promesa de consorcio) bajo la nueva normativa, ya sean firmas manuscritas o digitales? En el caso de firmas digitales, ¿pueden estas tener fecha posterior a la fecha de presentación de ofertas?” (Sic).

Al respecto, debe reiterarse que la normativa de contrataciones del Estado permite la subsanación de aquellos errores que no varíen el contenido esencial ni el sentido de la oferta, en otras palabras, un error puede subsanarse en la medida que no altere los alcances ni desnaturalice lo ofrecido por el postor; esto último responde a la necesidad de conservar la mayor cantidad posible de ofertas y que -a partir de un escenario de competitividad- la contratación sea realizada bajo las mejores condiciones técnicas y económicas que existan en el mercado.

En ese sentido, los evaluadores son los competentes para determinar si la oferta del postor adolece de un error material o formal que puede ser objeto de subsanación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento, para lo cual debe tenerse en consideración los criterios desarrollados en la presente opinión, así como los principios que rigen la contratación pública.

Por último, cabe reiterar que los documentos que deben haber sido emitidos con anterioridad a la fecha establecida para la presentación de ofertas, a fin de ser pasibles de subsanación, conforme al numeral 78.2 del artículo 78 del Reglamento, son aquellos expedidos por entidades públicas o privadas ejerciendo función pública tales como autorizaciones, permisos, títulos, constancias, certificaciones y/o documentos que acrediten estar inscrito o integrar un registro, y otros de naturaleza análoga, no encontrándose referida dicha disposición, por ejemplo, a lo concerniente a la subsanación de firmas en declaraciones

juradas, formatos o formularios; debiendo precisarse además que en caso el postor utilice firma digital deberá considerarse la regulación que contempla la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y demás normativa de la materia.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 La normativa de contrataciones del Estado permite la subsanación de aquellos errores que no varíen el contenido esencial ni el sentido de la oferta, en otras palabras, un error puede subsanarse en la medida que no altere los alcances ni desnaturalice lo ofrecido por el postor; esto último responde a la necesidad de conservar la mayor cantidad posible de ofertas y que -a partir de un escenario de competitividad- la contratación sea realizada bajo las mejores condiciones técnicas y económicas que existan en el mercado.
- 3.2 Los evaluadores son los competentes para determinar si la oferta del postor adolece de un error material o formal que puede ser objeto de subsanación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento, para lo cual debe tenerse en consideración los criterios desarrollados en la presente opinión, así como los principios que rigen la contratación pública.
- 3.3 Los documentos que deben haber sido emitidos con anterioridad a la fecha establecida para la presentación de ofertas, a fin de ser pasibles de subsanación, conforme al numeral 78.2 del artículo 78 del Reglamento, son aquellos expedidos por entidades públicas o privadas ejerciendo función pública tales como autorizaciones, permisos, títulos, constancias, certificaciones y/o documentos que acrediten estar inscrito o integrar un registro, y otros de naturaleza análoga, no encontrándose referida dicha disposición, por ejemplo, a lo concerniente a la subsanación de firmas en declaraciones juradas, formatos o formularios; debiendo precisarse además que en caso el postor utilice firma digital deberá considerarse la regulación que contempla la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y demás normativa de la materia.

Jesús María, 30 de junio de 2025

Firmado por

CARLA GABRIELA FLORES MONTOYA
Directora Técnico Normativa (e)
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

RMPP/.