RE: Documento ENTerritorio

Omar Alberto Baron Avendaño <omar.baron@aerocivil.gov.co>

Lun 11/12/2023 12:03

Para:Abel Torres Muñetones <abel.torres@aerocivil.gov.co>
CC:Andres Arboleda Salazar <andres.arboleda@aerocivil.gov.co>;Nubia Quintero Hernandez <nubia.quintero@aerocivil.gov.co>;Fanny del Socorro Pereira Goez <fanny.pereira@aerocivil.gov.co>;Camilo Velez Silva <camilo.velez@aerocivil.gov.co>;Andrea Maria Cortina Coronel <andrea.cortina@aerocivil.gov.co>

Buen día.

Una vez revisadas las observaciones de la OAJ, se recomienda:

1) El grupo ASSAES, elabore el anexo técnico financiero del contrato interadministrativo con EnTerritorio, en el cual se indique el valor total del proyecto y se discriminen sus componentes técnicos. Dicho documento permitirá evidenciar y justificar en los estudios previos del convenio y en los estudios previos del contrato: i) Los ahorros – sinergias y economías de escala por componente (maquinaria, etc); ii) El valor de los pagos que se realizarán a dicha Entidad.

2) Asimismo, jurídica recomendó reforzar la justificación de las sumas a pagar a EnTerritorio conforme con el anexo técnico económico, especialmente el primer pago, puesto que tratándose de un contrato y no un convenio, las obligaciones son recíprocas y conmutativas, de manera que el valor a pagar debe corresponder al costo del mercado de los bienes o servicios que se reciban.

Respecto de este punto, la figura del pago anticipado está prevista en el inciso primero del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, cuando dispone que *"En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá **pactar el pago anticipado** y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato (…)"*.

Si bien la norma no define el pago anticipado, la norma legal transcrita habilita a las partes contractuales para decidir libremente si habrá, o no, pago anticipado o anticipo y en tal sentido la norma es dispositiva, pero en el supuesto de que las respectivas partes contractuales, en ejercicio de su autonomía, pacten un pago anticipado o un anticipo. Aclarando que, la segunda parte de la norma tiene un carácter diferente al que se advierte en la primera, puesto que de manera inequívoca y perentoria se prescribe, a manera de prohibición, que el monto del anticipo "no podrá exceder" del porcentaje indicado[1].

En ese sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia 13436 del 22 de junio de 2001 indicó que, la diferencia entre anticipo y pago anticipado consiste en que *"el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. La más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato; de ahí que se diga que los recibió en calidad de préstamo; en cambio en el pago anticipado no hay reintegro del mismo porque el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada".*

Se refirió al anticipo como *"un recurso o suma correspondiente a un porcentaje del valor total del contrato, pactado como contraprestación, que la entidad pública le entrega al contratista para que*

sea invertida específicamente en la ejecución del contrato y sea manejada generalmente en cuenta separada, con imposición de obligaciones relacionadas con legalización y amortización de la inversión, de suerte que el monto entregado como anticipo no ingresa al patrimonio del contratista sino cuando ha sido debidamente amortizado"[2]

De acuerdo con lo anterior, el pago anticipado busca facilitar al contratista la financiación de los bienes y servicios que se le han encargado como un factor determinante para impulsar la ejecución del contrato. Por tanto, el pago anticipado es simplemente la remuneración entregada antes de que se cumplan las obligaciones contractuales del contratista, de modo que pueda ser gastada por este sin ninguna limitación[3].

Del análisis realizado se desprende que las entidades estatales tienen la facultad de pactar pagos anticipados en los contratos que celebre siempre que no supere el 50% del valor del contrato. Los recursos entregados al contratista son recursos públicos que buscan impulsar la ejecución del contrato y; por tanto, corresponde a la entidad adoptar las medidas necesarias y razonables para asegurar la correcta inversión de los dineros entregados, las cuales deberán reflejarse en el contrato celebrado.

Aterrizando al caso particular, se pretende celebrar un contrato interadministrativo con EnTerriotrio, bajo la línea de Gerencia de Proyectos, que tiene por objeto: **REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL DEL PROYECTO PARA EL MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA LADO AIRE DE AERÓDROMOS PRIORIZADOS POR LA AEROCIVIL** y como alcance del objeto:

- Realizar la gerencia integral del proyecto para el mejoramiento de infraestructura de aeródromos, en lo que respecta a los componentes de operación logística, cadena de suministros e interventorías que sean requeridas para la ejecución del proyecto de mejoramiento de infraestructura lado aire tales como, pistas, plataformas, calles de rodaje, franjas de seguridad, drenajes, cerramiento y obras complementarias de los aeropuertos priorizados en el marco del programa de Aeródromos para Servicios Aéreos Esenciales (ASAES)
- Realizar las acciones necesarias para adelantar la contratación que permita proveer y materializar los componentes de operación logística, cadena de suministros, interventorías y operación de la planta de asfalto, requerida para la ejecución del proyecto de mejoramiento de infraestructura lado aire tales como, pistas, plataformas, calles de rodaje, franjas de seguridad, drenajes, cerramiento y obras complementarias de los aeropuertos priorizados en el marco del programa de Aeródromos para Servicios Aéreos Esenciales (ASAES).
- Propiciar y garantizar una correcta interlocución y trabajo complementario entre la Aerocivil y el ejecutor de las obras, es decir, con las Unidades de Ingenieros del Ejército Nacional, requerido para la ejecución del proyecto de mejoramiento de infraestructura lado aire tales como, pistas, plataformas, calles de rodaje, franjas de seguridad, drenajes, cerramiento y obras complementarias de los aeropuertos priorizados en el marco del programa de Aeródromos para Servicios Aéreos Esenciales (ASAES).

De conformidad con lo establecido en el Decreto 288 de 2004, ENTerritorio como agente en la ejecución de proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas y en cumplimiento de sus funciones ofrece dentro de sus líneas de negocios la Gerencia Proyectos; en esta modalidad de negocio se desarrollan actividades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras de manera integral, en virtud de las cuales ENTerritorio ejecuta por su cuenta y riesgo, y de forma autónoma proyectos de inversión, asumiendo en consecuencia obligaciones de resultado.

Consecuente con lo anterior, y al ser ENTerritorio una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, celebra de manera autónoma contratos para la ejecución de proyectos, contando para su ejecución con la infraestructura y herramientas óptimas para atender todos los aspectos presupuestales, contables, fiscales y de tesorería, realizando de manera directa aquellas actividades necesarias para el manejo de los recursos y de la información financiera

requerida para atender la ejecución de los proyectos que le son encomendados bajo la línea de gerencia de proyectos.

Por tanto, los recursos que son entregados en el marco de la ejecución de los contratos suscritos son incorporados al presupuesto de ENTerritorio, ya que se reciben en calidad de pago, de conformidad con lo establecido en el Manual de Líneas de Negocios en su numeral 6.1.3.1 MANEJO PRESUPUESTAL:

> *"(…) Por la naturaleza jurídica de la Gerencia de Proyectos donde ENTerritorio se compromete con un cliente a ejecutar un determinado proyecto de inversión, asumiendo obligaciones de resultado y entregando al final del plazo previsto el proyecto o la etapa contratada, los recursos recibidos a cambio de la ejecución y que corresponden al valor total del contrato, se reciben en calidad de desembolsos. En la ejecución de este tipo de contratos, ENTerritorio tiene plena autonomía en cuanto a ejecución, contratación y destinación de los recursos, es decir, la responsabilidad del órgano contratante se limita a verificar que el bien o servicio se entregue en las condiciones pactadas.*
>
> *Por lo tanto, dichos recursos hacen parte de su activo y son incorporados a su presupuesto para atender con cargo a ellos las obligaciones que se deriven de sus compromisos (…)"*

Por lo anteriormente expuesto, en los negocios de Gerencia de Proyectos no se plantea el manejo de los recursos mediante esquema fiduciario, ya que, al ser incorporados al presupuesto de la Entidad, no se hace necesario acudir a instrumentos de administración financiera de sus recursos, pues se realiza un manejo directo de los mismos, y de paso evitando incurrir en costos adicionales por la administración de los recursos por parte de una sociedad fiduciaria.

Además, se busca garantizar que la firma del contrato permita un resultado en el que ambas partes obtengan el mayor beneficio, a través de la utilización de la capacidad técnica, administrativa, legal y operativa de ENTerritorio, minimizando con ello el grado de esfuerzo y gestión interno de cada una de ellas. Por lo tanto, en este proceso, se tuvo en cuenta aspectos, como:

- Localización geográfica del o los proyectos a ejecutar, y del alcance del trabajo de campo que debe realizar el equipo de base de ENTerritorio.
- Objeto y alcance del contrato
- Actividades inherentes a la ejecución del contrato (pagos, contratos, personal necesario).
- Costo de la gerencia del contrato.
- Porcentaje de Imprevistos y Nivel de riesgo.
- Fuente de los recursos para la ejecución del o los proyectos.

Igualmente se identificó la gerencia de proyecto, es beneficiosa para la Entidad, toda vez que busca *"2. Identificar las responsabilidades y las asigna a quien mejor pueda atenderlas. 3. Programa y controla eficientemente el tiempo de ejecución del proyecto. 4. Persigue un menor costo del proyecto mediante la optimización de los recursos físicos, financieros y humanos, ajustándose al presupuesto inicial. 5. Permite identificar con suficiente anticipación los posibles problemas para la ejecución del proyecto, y, por lo tanto, diseñar e implementar la mejor forma de evitarlos y/o abordarlos. 6. Permite planificar integralmente e interrelacionar diferentes proyectos, específicamente cuando se trata de proyectos derivados de la ejecución de un plan, programa, o subprograma, o proyectos de orden complementario. 7. Busca una mejor calidad técnica en los componentes del proyecto"*[4].

En conclusión, debe tenerse en cuenta que ENTerritorio está asumiendo a cuenta y riesgo propio la ejecución del proyecto encomendado por la Aeronáutica Civil, es por ello que se requiere contar con la disponibilidad de recursos suficientes para responder de manera eficiente con el desarrollo de cada una de las actividades. Situación por la cual, el desembolso inicial del 50% del valor del contrato, le permitiría comprometer y ejecutar los recursos en el proyecto debe incorporarlos a su

presupuesto y disponer de ellos de acuerdo con las obligaciones que asume con sus contratistas en el marco de los cronogramas de ejecución y los contratos que celebra.

3) Finalmente, se debe eliminar las referencias de: *"aporte"* por *"pago"* y *"compromisos"* por *"obligaciones"* del documento de estudios previos enviado por el Coordinador ASAES.

Quedamos atentos.

Cordial saludo.



AVISO LEGAL: Este mensaje y sus anexos son confidenciales e interesan solamente a su destinatario. No hay renuncia a la confidencialidad o privilegio por cualquier transmisión equivocada o errónea. Si usted ha recibido este mensaje por error, debe borrarlo en su totalidad de su sistema y notificar de tal hecho al remitente. Cualquier divulgación, copia, distribución o acción tomada por acción o por omisión en relación con ello está prohibida y constituye un delito hacerlo. Cualquier opinión o consejo contenidos en este mensaje dirigido a nuestros usuarios, está sujeto a los términos y condiciones de los contratos vigentes con AEROCIVIL y solo interesan a las partes contractuales.

Antes de imprimir este correo piense bien si es necesario hacerlo. El cuidado del medio ambiente es responsabilidad de todos.

De: Abel Torres Muñetones <abel.torres@aerocivil.gov.co>
Enviado el: viernes, 1 de diciembre de 2023 11:59 a. m.
Para: Fanny del Socorro Pereira Goez <fanny.pereira@aerocivil.gov.co>; Luz Angela Rodriguez Cepeda <luz.rodriguez@aerocivil.gov.co>; Omar Alberto Baron Avendaño <omar.baron@aerocivil.gov.co>
Asunto: RV: Documento ENTerritorio

Comparto

atm

De: Juan Camilo Bejarano Bejarano <juan.bejarano@aerocivil.gov.co>
Enviado el: viernes, 1 de diciembre de 2023 11:21 a. m.
Para: Abel Torres Muñetones <abel.torres@aerocivil.gov.co>
CC: Sandra Liliana Gomez Acero <sandra.gomez@aerocivil.gov.co>; Janeth Dayanes Polanias Soto <janeth.dayanes@aerocivil.gov.co>; Fedor Oscar Javier Zorro Castro <fedor.zorro@aerocivil.gov.co>; Andres Arboleda Salazar <andres.arboleda@aerocivil.gov.co>
Asunto: RE: Documento ENTerritorio

Respetado doctor Abel,

Gentilmente compartimos comentarios al contenido de los documentos de conformidad con las observaciones y comentarios realizados en formato de control de cambios a los estudios previos del convenio interadministrativo; destacamos los siguientes:

En general, recomendamos elaborar un anexo técnico financiero, en el cual se indique el valor total del proyecto y se discriminen sus componentes técnicos. En dicho documento permitirá evidenciar y justificar en los estudios previos del convenio y en los estudios previos del contrato: i) Los ahorros – sinergias y economías de escala genera indicar detalle por componente (maquinaria, etc) para precisar ahorros – sinergia y economía de escala); ii) El valor de los pagos que se realizarán a EnTerritorio.

Sobre el convenio interadministrativo con el Ejército Nacional:

a) Sugerimos reforzar cómo se llegó a la determinación de los 6 aeródromos luego de priorizar los 14 aeródromos que se indican en los estudios previos.

b) En la justificación de la necesidad, por favor agregar mayor soporte sobre la idoneidad del Ejército Nacional para el desarrollo del convenio, describiendo:

   - La experiencia técnica específica para el desarrollo proyectos de infraestructura en transporte aéreo. Destacamos que en el segundo párrafo de la página 8 se afirma que se pretende aprovechar la capacidad y experiencia de los ingenieros militares para la rehabilitación, mejoramiento y/o construcción de infraestructura aeroportuaria en el lado aire, por lo que sugiero incluir allí toda la experiencia específica en proyectos aeroportuarios específicos, que demuestren la capacidad técnica e idoneidad.

   - La experiencia asociada en proyectos viales, indicando las similitudes técnicas con la intervención en el lado aire de los aeródromos.

c) Agregar que la logística para la ejecución de las obras que desarrollará el Batallón de Ingenieros Militares se realizará a través de EnTerritorio, mediante la suscripción de un contrato interadministrativo. En esa nota por favor dejar claro el rol de esa entidad, especialmente en el ejercicio de la gerencia integral.

d) Eliminar las referencias a un "*contrato*" y cambiarlas por "*convenio*".

e) Reforzar las consideraciones sobre los beneficios para el erario público que se logran con la suscripción del convenio, fundamentados en el anexo técnico financiero que sugerimos elaborar.

Sobre el contrato interadministrativo a suscribir con EnTerritorio:

a) Eliminar las referencias a: *"aporte"* por *"pago"* y *"compromisos"* por *"obligaciones"*, considerando que en este caso se trata de un contrato y no de un convenio.

b) Sugerimos reforzar la justificación de las sumas a pagar a EnTerritorio conforme con el anexo técnico económico que sugerimos elaborar, especialmente el primer pago, puesto que tratándose de un contrato y no un convenio, las obligaciones son recíprocas y conmutativas, de manera que el valor a pagar debe corresponder al costo del mercado de los bienes o servicios que se reciban.

Agradecemos su amable atención, bendecido día,

Juan Camilo Bejarano B.

De: Abel Torres Muñetones <abel.torres@aerocivil.gov.co>
Enviado el: miércoles, 29 de noviembre de 2023 8:35 p. m.
Para: Juan Camilo Bejarano Bejarano <juan.bejarano@aerocivil.gov.co>
CC: Sandra Liliana Gomez Acero <sandra.gomez@aerocivil.gov.co>; Janeth Dayanes Polanias Soto

<janeth.dayanes@aerocivil.gov.co>; Fedor Oscar Javier Zorro Castro <fedor.zorro@aerocivil.gov.co>; Andres Arboleda Salazar <andres.arboleda@aerocivil.gov.co>
Asunto: Documento ENTerritorio

Buenas noches

Conforme compromiso del reciente precomite, me permito anexar los documentos precontractuales del contrato con ENTerritorio.

Cordialmente,



---

[1] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 28 de abril de 2010. Rad. (17935). C.P: Mauricio Fajardo Gómez.
[2] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín.
[3] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Rad. (36878). C.P: Olga Mélida Valle de la Hoz.
[4] https://www.enterritorio.gov.co/web/sites/default/files/2022-05/documentos/M-GG-01%20V01.pdf MANUAL DE GERENCIA DE PROYECTOS Enterritorio