Al contestar cite Radicado 2025360000031338 Id: 2297750
Folios: 9 Fecha: 2025-07-31 08:54:44
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
Remitente: DIRECCION DE CONCESIONES AEROPORTUARIAS
Destinatario: DIRECCION ADMINISTRATIVA

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **WADI ALFREDO ROMANO JÁCOME**
Director Dirección Administrativa

DE: **PABLO ANDRÉS ROMERO RIVERA**
Secretario de Servicios Aeroportuarios (E)

ASUNTO: Solicitud concepto jurídico en el marco de ejecución del contrato24001281 H3 de 2024. Modificación procedimiento definido en el numeral 3.10.1 del Formato 8 de Especificaciones Técnicas – Bolsa de repuestos.

REFERENCIA: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 24001281 H3 DE 2024. *REALIZAR EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AYUDAS VISUALES Y SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO DE BOGOTÁ.*

Cordial saludo doctor Romano,

En atención a la solicitud presentada bajo el consecutivo MANTOBTA-111 del 26 de junio de 2025, por parte del señor LIBARDO ENRIQUE MEJÍA ECHEVERRI, obrando en calidad de Representante Legal del Consorcio Manto BTA24, contratista del Contrato de Prestación de Servicios No. 24001281 H3 de 2024, y conforme a lo previsto en el numeral 14 del artículo 40 del Decreto 1294 de 2021, de manera atenta se solicita la emisión de un concepto jurídico respecto del *"Procedimiento para autorización de gastos de la bolsa de repuestos"* regulado en el numeral 3.10.1 del Formato 8 – Especificaciones Técnicas del Contrato de la Referencia.

La solicitud de concepto se sustenta en los siguientes antecedentes:

I. ANTECEDENTES FÁCTICOS

1. Mediante comunicación identificada con radicado MANTOBTA-111 del 26 de junio de 2025, el CONSORCIO MANTO BTA24 solicitó a la Entidad la modificación del procedimiento definido en el numeral 3.10.1 del Formato 8 de Especificaciones Técnicas, específicamente en lo que concierne a la gestión de adquisiciones con cargo a la bolsa de repuestos. Solicitud que sustentó en los siguientes términos:

   "(…) con ocasión de diferencias interpretativas del alcance del referido numeral 3.10.1 que, por brevedad, pueden sintetizarse en que para la Interventoría el contratista se encuentra ineludiblemente obligado a contratar con la empresa que aquella indique, mientras que para el contratista, tal obligatoriedad no se desprende del tenor literal del procedimiento referido y, en todo caso, la contratación con la empresa indicada por la Interventoría no puede suponer una indebida intromisión en la autonomía de la voluntad privada y libertad de contratación del contratista, ni mucho menos desconocer o afectar las obligaciones del contrato, los riesgos asumidos y las garantías exigibles a éste.

   El procedimiento actualmente regulado en el contrato tan solo establece que la autorización que emita la Interventoría para la compra de un repuesto, equipo, material o mantenimiento correctivo especial deberá estar precedida de un estudio de mercado (bajo los parámetros allí establecidos) y de autorización por parte de la supervisión del contrato.

   Nada dispone el referido procedimiento sobre la supuesta obligación del contratista de contratar a la empresa que ofrezca el mejor precio en el estudio de mercado, ni tampoco regula las condiciones de oportunidad, calidad y garantía, entre otros aspectos que deben ofrecer las empresas al momento de presentar sus cotizaciones.

   (…)

   Así se desprende de lo señalado en el numeral 3.1.1. del Formato 8, que establece que no existe ningún vínculo entre la AEROCIVIL y los terceros involucrados en el suministro de repuestos, bienes o equipos y en la prestación de servicios de mantenimiento, y que, por ende, es el Consorcio quien asume la plena responsabilidad frente al correcto funcionamiento y operación de esos repuestos o equipos, o la adecuada prestación de los servicios que se requieran.

Precisamente por ello, si la interventoría considera que los trabajos de mantenimiento, obras o actividades ejecutadas no cumplen con las especificaciones de calidad estipuladas contractualmente, es el Consorcio quien debe asumir a su costo los materiales o equipos que deban instalarse o reponerse, así como la mano de obra que se requiera (numeral 3.23, Formato 8).

Como se ha discutido con la Interventoría en oportunidades previas, en este caso se cumplen los requisitos para proceder con la modificación del procedimiento previsto en el numeral 3.10.1 del Formato 8, en tanto la forma en la que fue instituido ha generado dificultades interpretativas y, en la práctica, tiene la potencialidad de problematizar la provisión de bienes, equipos y repuestos, así como la prestación de los servicios de mantenimiento que sean requeridos por la AEROCIVIL en el marco del contrato, de manera que la modificación se dirige a clarificar, simplificar y hacer ejecutable en la práctica el procedimiento previo a la adquisición de tales bienes y servicios.

PROPUESTA

Aun cuando consideramos que lo más conveniente para la ejecución del Contrato sería la eliminación, dentro del procedimiento establecido para las adquisiciones de elementos y/o equipos requeridos con cargo a la Bolsa de Repuestos, de la posibilidad de subcontratar a un tercero completamente ajeno a la ejecución del Contrato debido a los riesgos jurídicos y las dificultades prácticas que ello conlleva, se plantea como alternativa una nueva solicitud de modificación del procedimiento para la autorización de gastos de la Bolsa de Repuestos previsto en el numeral 3.10.1 del Formato 8 de especificaciones técnicas, en el siguiente sentido:

1. La Interventoría adelantará el estudio de mercado previsto en el citado numeral con hasta 3 cotizaciones avaladas y aprobadas por la supervisión del Contrato de Interventoría, considerando la posibilidad de que el número de cotizaciones recibidas sea menor para la realización de dicho estudio.

2. La Interventoría, en lo que respecta a los elementos listados en el Formato 7A, deberá verificar que los valores cotizados no superen los establecidos como referencia en la lista de precios prevista en dicho formato. Si excepcionalmente uno de los valores de referencia es superado, la interventoría deberá realizar la verificación, aprobación y presentar un informe a la Aerocivil donde justifique la necesidad de aceptar un valor superior al establecido como referencia, para revisión y aprobación por parte del supervisor.

Las cotizaciones deberán ser emitidas por empresas con actividad comercial de venta, comercialización o distribución del bien o servicio a adquirir. La Interventoría verificará el cumplimiento de este requisito.

3. Adicionalmente, junto con la invitación a presentar cotización, la Interventoría deberá remitir a los posibles interesados el Formato 8 de especificaciones técnicas del Contrato, así como la minuta de Subcontrato elaborada por el Contratista, para su conocimiento y aceptación. La Interventoría al momento de realizar la invitación a cotizar deberá indicar a los interesados que el hecho de que presenten cotización se entenderá como una manifestación inequívoca de conocimiento y aceptación previa de los términos y condiciones previstos en la invitación a cotizar, en las especificaciones técnicas del Contrato y en la minuta del Subcontrato.

4. El Contratista deberá ser convocado por la Interventoría y tendrá que presentar cotización para participar en el estudio de mercado que ésta adelante. Asimismo, tendrá derecho a modificar su cotización y mejorar el precio de la oferta inicialmente seleccionada por la Interventoría en atención a este criterio, en cuyo caso el Contratista obtendrá la autorización por parte de la Interventoría para iniciar directamente con la adquisición de los bienes, repuestos, equipos o servicios de los que se trate.

En el evento en que el Contratista no ejerza su opción de mejora de la cotización, se mantendrá la elección previamente realizada por la Interventoría, y el Contratista procederá a subcontratar con el tercero designado por la Interventoría, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en la minuta que le fue puesta en conocimiento al momento de remitir la solicitud de cotización. (…)"

2. En respuesta, la interventoría emitió su concepto mediante oficio LUM-CE-107-2025 del 04 de julio de 2025, destacándose en este documento diversos apartados relevantes para el análisis del caso, así:

*"**(…) 2.1. Desde el punto de vista técnico:***

La solicitud elevada por el contratista se considera viable en virtud de lo siguiente:
• Se mantiene el estudio de mercado como mecanismo obligatorio de validación económica, estableciendo claramente el rol de la Interventoría en la recolección y análisis de cotizaciones.

• Se establecen medidas para garantizar que los proveedores convocados estén habilitados comercialmente para la venta y distribución de los bienes requeridos, lo cual mitiga riesgos operativos y asegura la idoneidad técnica de las adquisiciones

2.2. Desde el punto de vista jurídico:

(…)

A partir de lo anterior, se encuentra propicia la modificación que eleva el contratista, en razón a lo siguiente:
• La modificación sugerida respeta el principio de autonomía de la voluntad, regulado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, al reconocer la facultad del contratista de presentar su propia cotización y de mejorar las ofertas de terceros.
• Se evita la imposición unilateral de proveedores y se refuerza la responsabilidad exclusiva del contratista sobre los bienes y servicios contratados, conforme a la normatividad vigente y a lo pactado contractualmente.
• La modificación se ajusta a los requisitos jurisprudenciales y legales para efectuar modificaciones contractuales, toda vez que:
a) Responde a una necesidad operativa real y comprobable.
b) No altera el objeto contractual ni su cuantía.
c) Se orienta a garantizar la continuidad y calidad del servicio.
d) Se soporta en hechos derivados de la ejecución y no en conveniencias subjetivas

En este sentido, se considera que los ajustes propuestos permiten clarificar el procedimiento del numeral 3.10.1 del Formato 8 de Especificaciones Técnicas, evitando que se generen conflictos que retrasen la ejecución del contratista.

3. Consideraciones finales

La Interventoría considera que la modificación planteada por el contratista constituye una mejora al procedimiento existente, en tanto garantiza la aplicación de los principios de celeridad y eficacia, permite mayor eficiencia operativa, y garantiza el equilibrio entre las obligaciones del contratista y las facultades de seguimiento y control técnico de la Interventoría y de la supervisión del contrato.

Respecto a la redacción propuesta por el Contratista, consideramos que la misma debe ser objeto de pequeños, pero tangenciales ajustes así:

1. La Interventoría adelantará el estudio de mercado previsto en el citado numeral con hasta 3 cotizaciones avaladas y aprobadas por la supervisión del Contrato de Interventoría, considerando la posibilidad de que el número de cotizaciones recibidas sea menor para la realización de dicho estudio.

2. La Interventoría, en lo que respecta a los elementos listados en el Formato 7A, deberá verificar que los valores cotizados no superen los establecidos como referencia en la lista de precios prevista en dicho formato. Si excepcionalmente uno de los valores de referencia es superado, la interventoría deberá realizar la verificación, aprobación y presentar un informe a la Aerocivil donde justifique la necesidad de aceptar un valor superior al establecido como referencia, para revisión y aprobación por parte del supervisor.

Las cotizaciones deberán ser emitidas por empresas con actividad comercial de venta, comercialización o distribución del bien o servicio a adquirir. La Interventoría verificará el cumplimiento de este requisito.

3. Adicionalmente, junto con la invitación a presentar cotización, la Interventoría deberá remitir a los posibles interesados el Formato 8 de especificaciones técnicas del Contrato, así como la minuta de Subcontrato elaborada por el Contratista y revisada por la Interventoría, para su conocimiento y aceptación. La Interventoría al momento de realizar la invitación a cotizar deberá indicar a los interesados que el hecho de que presenten cotización se entenderá como una manifestación inequívoca de conocimiento y aceptación previa de los términos y condiciones previstos en la invitación a cotizar, en las especificaciones técnicas del Contrato y en la minuta del Subcontrato.

4. El Contratista deberá ser convocado por la Interventoría y tendrá que presentar cotización para participar en el estudio de mercado que ésta adelante. Asimismo, de presentar oferta, tendrá derecho a modificar su cotización y mejorar el precio de la oferta inicialmente seleccionada por la Interventoría en atención a este criterio, en cuyo caso el Contratista obtendrá la autorización por parte de la Interventoría para iniciar directamente con la adquisición de los bienes, repuestos, equipos o servicios de los que se trate.

En el evento en que el Contratista no ejerza su opción de mejora de la cotización, se mantendrá la elección previamente realizada por la Interventoría, y el Contratista procederá a subcontratar con el tercero designado por la Interventoría, de acuerdo con los términos y condiciones

*establecidos en la minuta que le fue puesta en conocimiento al momento de remitir la solicitud de cotización. (…)"**[1]***

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Al respecto, al revisar el numeral 3.10.1 del formato 8 especificaciones técnicas del Contrato de Prestación de Servicios No. 24001281 H3 de 2024, *"Procedimiento para autorización de gastos de la bolsa de repuestos"* establece lo siguiente:

*"**3.10.1 Procedimiento para autorización de gastos de la bolsa de repuestos***

En caso de requerirse un repuesto, equipo, material o mantenimiento correctivo especial, el interventor del contrato autorizará la compra previa verificación de los precios del mercado y autorización por parte de la supervisoría (SIC) del contrato de interventoría.

La interventoría realizará un estudio de mercado con la presentación de tres (3) o más cotizaciones avaladas y aprobadas por la supervisoría (SIC) del contrato. (en caso de no tener 3 cotizaciones se debe evidenciar la circunstancia que impide el cumplimiento de este requisito).

Adicionalmente, al estudio de mercado el interventor verificará que los valores de los elementos cotizados no superen los valores máximos de referencia establecidos en el Formato 7A LISTA DE PRECIOS, si excepcionalmente uno de los valores de referencia es superado, la interventoría deberá realizar la verificación, aprobación y presentar un informe a la Aerocivil donde se demuestre que el valor presentado debe ser mayor al de referencia, para la respectiva revisión por parte del supervisor.

Las cotizaciones deberán ser emitidas por empresas con actividad comercial de venta, comercialización o distribución del bien o servicio a adquirir, el interventor debe verificar este requerimiento.

El valor contemplado en el Presupuesto Oficial obedece a un estimado de intervención; Por lo tanto, los costos reales saldrán conforme al Diagnóstico entregado por el CONTRATISTA, los cuales deberán ser incluidos en el Plan de Mantenimiento (PM) para su ejecución durante el plazo de ejecución del contrato.

Los pagos que realice la Aerocivil por bienes o servicios adquiridos a través de esta bolsa se les podrá incluir un costo adicional por el manejo

y gestiones realizadas por el contratista, el cual se deberá justificar de acuerdo con la complejidad y se pagará el valor resultado del estudio de mercado aprobado por interventoría."

De la lectura del apartado previamente trascrito, se advierte que no se condicionó o se estableció como obligación para el contratista contratar a la empresa que ofrezca el precio más bajo en el estudio de mercado, ni se regulan aspectos como la oportunidad, la calidad, la garantía y otros elementos que las empresas deben considerar al presentar sus cotizaciones.

Ahora bien, para efectos de validar la modificación solicitada y desde la UNidad Ejecutora consideramos que de aprobarse una eventual modificación se debería tener en cuenta dentro del procedimiento propuesto lo siguiente:

1. Se debe garantizar que se realizaron mínimo 3 invitaciones a cotizar. Solo en caso de no recibir el número mínimo de cotizaciones requeridas, podrá considerarse la viabilidad de continuar con un número inferior.
2. Dentro de la verificación de las empresas cotizantes, es necesario que las mismas acrediten como mínimo un (1) año de haber sido creada para que con ello se pueda de advertir la idoneidad técnica, porque la sola solicitud de concordancia con la actividad económica puede generar que se conformen empresas para atender las solicitudes y no con la intención de ser proveedores o sin contar con la experiencia necesaria para la provisión de los bienes requeridos para la ejecución del contrato.
3. En caso de que el contratista presente una cotización, esta debe estar debidamente justificada, explicando las razones de la diferencia frente a otras cotizaciones, con el propósito de evitar prácticas como la presentación de precios artificialmente bajos.

4. Se debe establecer un plazo máximo de diez (10) días calendario para realizar el procedimiento, término que deberá contemplar desde la solicitud de activar el procedimiento hasta el inicio de ejecución del suministro. En ese orden de ideas, debe quedar claro que bajo ningún caso podrá alegarse que la demora en la elección del proveedor justifica los retrasos en la ejecución del contrato principal.
5. Bajo ninguna circunstancia podrá trasladarse al proveedor del contratista los riesgos inherentes al contrato principal, los cuales deben permanecer a cargo exclusivo de este.

Por lo anterior, deseamos conocer a la mayor brevedad posible, la opinión de la Dirección Administrativa de cara de la propuesta del contratista y lo conceptuado por la interventora, con el fin de avanzar en la eventual modificación solicitada y permitir el adecuado desarrollo del contrato.

Cordialmente,

PABLO ANDRÉS ROMERO RIVERA
Secretario de Servicios Aeroportuarios (E)

Anexo: Oficio MANTOBTA-111 del 26 de junio de 2025
Oficio LUM-CE-107-2025 del 04 de julio de 2025

Copia: Stivinson Martínez Gómez - Director de Infraestructura y Ayudas Aeroportuaria
Alexander García Benavides - Coord. Grupo Infraestructura Aeroportuaria CentroSur – NorOccidente.

Elaboró: Andrea María Cortina Coronel, Contratista SSA
Revisó: Hayder Julian Suárez Zamudio, Supervisor Contrato de Interventoría No. 24001292 H3 de 2024
Jaime Cortes Guerrero, Supervisor Contrato de Interventoría No. 24001292 H3 de 2024
Gerardo Jaimes Silva, Contratista SSA
Jairo Lázaro Ortiz, Asesor Aeronáutico III

[1] Aquello que se encuentre tachado es lo que se sugiere eliminar, mientras que lo subrayado es lo que se recomienda agregar.