FDLP-037-2025-BGTA

5 de diciembre de 2.025

Arquitecto
HERNANDO DAZA BERRIO
ARQUITECTURA URBANA LTDA
Interventoría de Obra

Arquitecto
FREDY ARMANDO MARTIN GUANTIVAR
Supervisor de Contrato

contrato435.2025@gmail.com
fredy.martin@gobiernobogota.gov.co

E.S.C.

REF: **CONTRATO No. 419-2025**
"EJECUTAR A PRECIOS UNITARIOS FIJOS Y A MONTO AGOTABLE LAS OBRAS DE MANTENIMIENTO Y/O REPARACIONES LOCATIVAS DE LAS EDIFICACIONES DE PROPIEDAD O DE TENENCIA DE LA ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. "

ASUNTO: **RESPUESTA Y RECHAZO A OBSERVACIONES DEL OFICIO AU-INTERV-PA-435-2025-OF-100 DEVOLUCION ORDEN DE OPERACIÓN 2 - ANTICIPO**

Respetados Señores:

Una vez revisado el oficio AU-INTERV-PA-435-2025-OF-100 de fecha 1-12-2025, mediante el cual se devuelven las Órdenes de Operación del Reembolso No. 2 por valor de $ 48'684.094,31, ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. manifiesta de manera respetuosa pero técnica, que las exigencias planteadas no resultan procedentes, en la medida en que no se encuentran respaldadas en el marco contractual vigente, desconocen la normativa aplicable y generan restricciones que afectan de manera directa el desarrollo normal de la ejecución contractual.

En consecuencia, no acogemos la solicitud de elaborar contratos adicionales, modificar unidades comerciales negociadas con proveedores, ni reconfigurar documentos mercantiles válidamente emitidos. La decisión de devolución desconoce la legislación comercial, la normatividad contractual vigente y vulnera principios superiores de economía, autonomía de la gestión del contratista y legalidad administrativa, como se expone a continuación:

1. **Respecto a solicitud relacionada con la exigencia de un Contrato de Subcontratista, la interventoría manifiesta:**

   "(…) De acuerdo a lo anterior NO CUMPLE con las Exigencias de la interventoría:
   1. Contrato con el subcontratista (…)" (Cursiva fuera de texto)

   Respuesta Contratista

   La exigencia que como bien dice es de la Interventoría, referente a la suscripción de los mal llamados "contratos formales" con cada proveedor es improcedente y carece de sustento legal.

   Sobre el particular, me permito recordar que las compras, suministros y acuerdos celebrados entre este contratista y terceros *son relaciones entre particulares,* y como tales están exclusivamente regidas *por el Código de Comercio y por la autonomía privada*, no por el manual interno de interventoría ni por formalidades que no fueron pactadas en el Contrato 419-2025.

   En ese sentido, el Artículo 824 del Código de Comercio es completamente claro al disponer, de manera literal, que:

   "Los contratos mercantiles se perfeccionan por el solo consentimiento, salvo que la ley exija formalidades especiales." (Negrita, cursiva y subrayado fuera de texto)

Esto significa que *la negociación entre ZION Construcciones y sus proveedores no requiere un contrato escrito para ser válida.* La ley no lo exige, el contrato estatal no lo exige y los estudios previos tampoco lo imponen. En el tráfico mercantil, una Orden de Compra aceptada, acompañada de la factura electrónica y del pago bancario, constituye un contrato mercantil perfectamente válido y plenamente eficaz, con efectos jurídicos completos. Allí está el consentimiento, la obligación, el precio y la ejecución, cumpliendo con ello todos los elementos esenciales del contrato.

Pretender que el contratista debe elaborar una minuta adicional denominada "contrato" solo para satisfacer un formalismo creado unilateralmente por la interventoría vulnera directamente el numeral 10 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que establece textualmente:

> ***"No se exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, ni demás formalismos o exigencias rituales."*** *(Negrita, cursiva y subrayado fuera de texto)*

La exigencia planteada por la interventoría es exactamente lo que la Ley 80 prohíbe, UN FORMALISMO INNECESARIO, no previsto en ninguna norma y contrario al principio de economía administrativa. La relación comercial ya está demostrada con los documentos mercantiles legalmente exigibles y, por tanto, la solicitud de generar minutas nuevas se rechaza de plano, por constituir una extralimitación de funciones y una imposición ajena al marco contractual, toda vez que la interventoría no puede imponer mecanismos contractuales internos al contratista ni modificar la forma como éste estructura sus relaciones comerciales privadas.

2. Respecto a la unidad de medida GLOBAL que reposa en algunas de las órdenes de compra.

> *"(…) De acuerdo a lo anterior NO CUMPLE con las Exigencias de la interventoría:*
> *(…) Desglose de cantidades y materiales; corrección de unidad "GLOBAL". (…)*

Respuesta Contratista

La interventoría argumenta que algunas órdenes de compra emplean la unidad de medida "GLOBAL", unidad de medida que no es válida.
Incluso se evidencia que no se adelantó una revisión detallada de la interventoría dado que la orden de operación No. 1 de SEINTEG por valor de $22'000.000 corresponde al ítem NP-13 en la cual su unidad de medida es GLOBAL.

Al igual que en punto anterior, es necesario precisar que esta observación no procede, toda vez que, parte de una interpretación equivocada del alcance del contrato estatal y, especialmente, de las relaciones comerciales del contratista con sus proveedores privados.

La interventoría concluye que la unidad "GLOBAL" no cumple, basándose en una exigencia que no está contenida ni en el Contrato 419-2025, ni en los Estudios Previos, ni en el Decreto 1082 de 2015. En consecuencia, no existe norma ni contractual, ni legal, que obligue al contratista a contratar a sus proveedores bajo el mismo sistema de precios unitarios del contrato estatal.

Las órdenes de compra son contratos mercantiles libres, y según los artículos 824 y 825 del Código de Comercio, las partes pueden pactar modalidades como GLOBAL, SUMA ALZADA o SERVICIO COMPLETO.

La interventoría no tiene competencia o facultad para definir cómo deben facturar los proveedores privados del contratista. Pretender hacerlo implica intervenir en la gestión interna del contratista, esta intromisión constituye coadministración, prohibida expresamente por el artículo 5 de la Ley 80, que establece:

> **"Los contratistas no estarán sujetos a subordinación laboral y actuarán con autonomía técnica y administrativa."**

Esa autonomía protege precisamente la libertad del contratista para escoger proveedores, pactar condiciones comerciales y definir las formas contractuales que rijan cada relación mercantil.

En la práctica del mercado, muchos servicios especializados, como los que se están contratando en las órdenes de compra relacionadas, se contratan como un todo integral. Por lo que, obligar a que los proveedores del contratista facturen por unidades o fracciones idénticas a los APU del contrato estatal, además de ser una carga inexistente en la Ley, constituye una forma de coadministración situación que se encuentra prohibida por la Ley.

Por tanto, la exigencia de sustituir la unidad GLOBAL por otras unidades carece de sustento legal y contractual. La información entregada es válida, completa y suficiente para demostrar la inversión del anticipo y la ejecución del objeto del contrato. En consecuencia, este punto también se rechaza de plano.

3. Respecto a la solicitud:

"(…) Esta orden de operación tiene como beneficiario del desembolso a ZION CONSTRUCCIONES S.A.S., por un valor de $156.500,00, una vez revisada y verificada la documentación soporte de dicha orden de operación por esta interventoría manifiesta que NO CUMPLE, toda vez que los soportes de pago no están dirigidos a la entidad donde se realizó la compra de los materiales relacionados en la factura. (…)"

Respuesta Contratista

En cuanto a la observación según la cual la Orden de Operación cuyo beneficiario es ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. "NO CUMPLE" porque el comprobante de pago no está dirigido directamente al establecimiento que expidió la factura, es necesario aclarar que esta apreciación o interpretación parte de una confusión conceptual desconociendo la diferencia entre *trazabilidad, método de pago y naturaleza del gasto.*

La normatividad vigente jamás ha exigido que todas las compras se paguen exclusivamente desde la fiduciaria ni que los soportes financieros estén emitidos por el proveedor, lo que exige la ley es la adecuada inversión del anticipo, plenamente demostrada en este caso.

El Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 establece que los anticipos deben manejarse mediante patrimonios autónomos "que garanticen su adecuada inversión", y nada más. La ley exige destinación correcta, no un método único de pago.

En este caso, ZION Construcciones demuestra la adecuada inversión mediante: (i) factura electrónica válida, (ii) comprobante bancario de egreso, y (iii) material instalado y verificado en obra. La trazabilidad está plenamente garantizada. Negar el reconocimiento porque el contratista utilizó recursos propios para no detener la obra equivale a castigar la diligencia y el cumplimiento, lo cual resulta absurdo desde cualquier perspectiva técnica o jurídica.

Exigir que una compra menor ($156.500) sea pagada exclusivamente por la fiduciaria es desproporcionado, ineficiente y contrario al Principio de Economía, consagrado en el Artículo 25 de la Ley 80, que literalmente prohíbe formalismos innecesarios.

Activar un proceso fiduciario completo para un insumo urgente y de bajo monto es un contrasentido que atrasa la obra, incrementa la carga administrativa y no aporta control adicional.

Por tanto, la exigencia de que el pago sea ejecutado exclusivamente por la fiduciaria o que el soporte esté emitido por el proveedor, desconoce la ley, excede el marco contractual y constituye una vía de hecho administrativa, al imponer condiciones no previstas y contrarias al ordenamiento. La trazabilidad está garantizada, la compra es válida, el material está instalado y el gasto es procedente.

En consecuencia, ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. solicita la aprobación del reembolso, conforme al uso permitido del anticipo para materiales de costo directo, y rechaza de plano la observación por improcedente, desproporcionada y contraria a los principios de economía y legalidad que rigen la contratación estatal.

4. Respecto a la solicitud:

"(…) de acuerdo como lo establecido en los ESTUDIOS PREVIOS DEFINITIVOS en el numeral 9.4 ANTICIPO. 30% Justificación en el literal D así:
"(…) d. El anticipo se podrá utilizar en materiales que hagan parte del costo directo, No podrá utilizarse en mano de obra, compra y alquiler de equipos necesarios para la ejecución, cajas menores e ítems relacionados con el costo indirecto del proyecto. (…)" (Negrilla y cursiva fuera del texto)

Respuesta Contratista
La interpretación según la cual una escalera tipo tijera o unas boquilleras constituyen "equipos" en el sentido prohibitivo de los Estudios Previos no es técnica ni jurídicamente correcta. El documento contractual se refiere a "equipos" como maquinaria o bienes que operan como recurso de equipo de construcción, no a herramientas manuales menores indispensables para la instalación de materiales.

En la doctrina técnica del sector construcción, incluyendo las metodologías de análisis de precios unitarios reconocidas en Colombia, tales como INVIAS, CAMACOL y CEDEX, existe una diferenciación clara y reiterada entre:

Maquinaria o equipos de construcción: Máquinas eléctricas, electromecánicas o autopropulsadas, de alto costo, con vida útil estimable y costo horario definido (retroexcavadoras, compactadores, betuneras, mezcladoras motorizadas, etc.).

Herramientas y herramientas menores: Implementos manuales o auxiliares, de bajo costo unitario, no mecanizados, usados directamente en la instalación de materiales (escaleras portátiles, espátulas, boquilleras, llaves manuales, cucharas, niveles manuales, etc.).

Bajo esta clasificación, que es la que se utiliza en la elaboración de APU, programación de obra y análisis de costos directos, una escalera portátil tipo tijera, unas boquilleras y herramientas similares encajan inequívocamente dentro del concepto de herramienta menor de obra, y no dentro de la categoría de equipos entendidos como maquinaria o activos operativos.

Por esta razón, no puede extenderse a estos elementos la prohibición prevista en el Numeral 9.4 de los Estudios Previos, la cual está dirigida exclusivamente a maquinaria y equipos pesados.

En contraste, las varillas de refuerzo, boquilleras y accesorios presentados en las órdenes de operación son materiales o insumos directos o consumibles, plenamente permitidos por el citado Numeral 9.4, destinados a actividades contenidas en los APU de mampostería, enchapes y adecuaciones de obra. Estos elementos se encuentran instalados y forman parte del costo directo del contrato.

Los elementos presentados están instalados, son consumibles o herramientas de obra y no se encuentran dentro de la prohibición prevista para maquinaria o equipos pesados. En consecuencia, la observación carece de sustento técnico y no procede.

5. La actuación de la interventoría al imponer requisitos no contenidos en el Contrato 419-2025, en los Estudios Previos ni en la ley, configura una extralimitación de funciones que vulnera el marco jurídico aplicable y afecta directamente la ejecución del proyecto. La interventoría está facultada para revisar, verificar y hacer seguimiento al cumplimiento del contrato, no obstante, no puede crear obligaciones nuevas, modificar el alcance contractual ni intervenir en la gestión privada del contratista.

   En este caso, exigir minutas adicionales de “contratos” con proveedores privados, obligar a modificar unidades comerciales legítimas (“GLOBAL”), imponer un método único de pago no previsto en la ley, y exigir formalidades rituales prohibidas expresamente por el numeral 10 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, constituye una interferencia indebida en la esfera operativa del contratista. Esta interferencia rompe el equilibrio contractual, obstaculiza la ejecución de la obra y desconoce el principio de autonomía del contratista reconocido en el Artículo 5 de la Ley 80, que establece que los contratistas “actuarán con autonomía técnica y administrativa y no estarán sujetos a subordinación”.

   Adicionalmente, la negativa injustificada a reconocer reembolsos de materiales del costo directo —ya instalados, facturados y plenamente trazables— no se fundamenta en ninguna norma superior y, por el contrario, contraría el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, que exige únicamente garantizar la adecuada inversión del anticipo, no restringir los mecanismos de pago del contratista. Esta forma de interpretación expansiva, no prevista en el contrato ni en el ordenamiento, constituye una vía de hecho administrativa, pues se están introduciendo exigencias inexistentes, no autorizadas y contrarias al ordenamiento jurídico que rige el contrato estatal.

   Reiteramos respetuosamente que la interventoría tiene un rol fiscalizador, no un rol de coadministración. Cualquier intento de dirigir, limitar o supervisar las decisiones privadas del contratista sobre cómo contrata, cómo compra o cómo paga a sus proveedores excede el marco legal, desconoce principios elementales de la contratación pública y afecta materialmente la ejecución del objeto contractual.

   Por tanto, se deja constancia expresa de que tales exigencias no serán acogidas, al carecer de sustento jurídico y constituir una extralimitación de funciones que no se ajusta al régimen de contratación estatal vigente.

6. Es indispensable reiterar que, según el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, los contratistas *“no estarán sujetos a subordinación laboral”* y *“actuarán con autonomía técnica y administrativa para el cumplimiento de sus obligaciones.”* Esta disposición es un mandato legal que garantiza que el contratista no está bajo la dirección operativa de la entidad ni, mucho menos, bajo un sistema de coadministración con la interventoría.

Esa autonomía comprende, entre otros aspectos: (i) la libertad para seleccionar proveedores, (ii) la libertad para pactar condiciones comerciales, precios y modalidades contractuales, (iii) la libertad para estructurar órdenes de compra, negociaciones y pagos, (iv) la libertad para ejecutar compras inmediatas con recursos propios cuando sea necesario para evitar la paralización de la obra, y (v) la libertad para determinar sus procesos internos y su cadena de suministros sin intervención ajena.

La autonomía del contratista es un principio rector del sistema contractual colombiano. Intervenir en ella implica coadministración, una conducta expresamente proscrita por la jurisprudencia y la doctrina de la contratación estatal. Cuando la interventoría pretende dirigir cómo se debe facturar, cómo debe contratarse o cómo deben realizarse las adquisiciones internas, no está ejerciendo supervisión, está invadiendo la órbita empresarial del contratista, lo cual es ilegal y debe ser corregido.

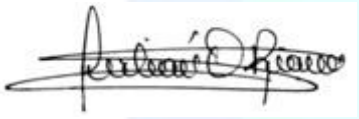
Por lo tanto, ZION CONSTRUCCIONES S.A.S. insiste en que no aceptará la imposición de requisitos, documentos o mecanismos de operación interna que no estén previstos en los documentos contractuales o en la ley. La interventoría debe limitar su actuación a los aspectos estrictamente técnicos y contractuales, sin extender su alcance a la gestión empresarial del contratista.

En consecuencia, ZION CONSTRUCCIONES reitera que no aceptará la imposición de formalidades, documentos o mecanismos operativos que no estén previstos en el contrato, en los estudios previos o en la ley, y que la interventoría no tiene competencia para intervenir, limitar o dirigir la gestión privada del contratista.

Con fundamento en lo anterior, solicitamos dejar sin efecto las observaciones del Oficio AU-INTERV-PA-435-2025-OF-100 y proceder con el trámite del Reembolso No. 2 con los documentos ya radicados. ZION Construcciones ha cumplido con todas las obligaciones de trazabilidad, legalidad y destinación del anticipo exigidas por la ley y por el contrato.

Quedamos atentos a sus comentarios

Cordialmente,



ING. CIVIL JULIAN O. RIAÑO MORA
R/L ZION CONSTRUCCIONES S.AS.
Elaboró: AREA JURIDICA
Aprobó: JR
Anexo: