FORMULARIO DE RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES DEL PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA No. SSPD-SASI-002-2026

FECHA: 9 DE NOVIEMBRE DE 2026

I. OBSERVACIONES FORMULADAS POR FESTIVAL TOURS SAS en plataforma SECOP II el 4/11/2026 2:28:32 pm.

OBSERVACIÓN 1.

*"**1. Respecto del porcentaje mínimo de descuento (numeral 9.2 del proyecto de pliego)***

El numeral 9.2 establece un descuento mínimo de 5,6 % sobre la tarifa neta, so pena de rechazo. Según el numeral 3.4.2 de los estudios previos, ese valor resulta del promedio simple de tres porcentajes (ART 4,00 %, Armada de Colombia 5,00 % y SIC 7,70 %), redondeado a la décima. Respetuosamente, esa base no permite sustentar un piso obligatorio. Se trata de puntos de arranque de subasta y no de descuentos adjudicados ni ejecutados, y el estudio no informa a qué porcentaje se adjudicaron esos procesos ni cuál fue el descuento efectivamente aplicado en su ejecución. Además, el propio estudio indica que seleccionó "los tres procesos de la muestra que presentaron los puntos de partida más exigentes" de 2026, y una muestra elegida por ser la más alta no puede representar el comportamiento medio del mercado. Tampoco parece que el valor surja de los datos, pues el estudio señala que el resultado debía ubicarse "dentro del rango requerido (mayor al 5% y menor al 6%)", es decir, que el rango se fijó antes del cálculo. A ello se suma que la única respuesta recibida en la solicitud de información SIP-DTH-002-2026 fue descartada por no estar dentro del rango de valores considerado aceptable según la misma muestra, de modo que no existe cotización de mercado que respalde el porcentaje, y que el mínimo supera el arranque de dos de las tres entidades de la muestra (4,00 % y 5,00 %).

Tampoco es posible presumir para este proceso las características de ejecución de contratos de cuantía considerablemente superior, algunos de más del doble de la presente ($916.382.318). A mayor volumen hay mayor concentración de rutas, mayor poder de negociación con las aerolíneas y mayores comisiones e incentivos, lo que permite descuentos más altos. El consumo promedio mensual de la Superservicios en 2026 fue de $81.974.848, con picos estacionales, y el contrato es a demanda; esas condiciones no son extrapolables. Según los propios estudios previos, las comisiones de las aerolíneas a las agencias oscilan entre el 1 % y el 10 % del precio del tiquete y dependen de acuerdos comerciales vigentes. Un piso de 5,6 % sobre la tarifa neta, sumado al

traslado a la entidad de la totalidad de los beneficios comerciales de las aerolíneas (anexo técnico y obligaciones 10 y 21 del numeral 8.10) y a las exigencias de plataforma de autogestión, atención 24/7, enlace exclusivo, implant y financiación de los tiquetes, puede consumir por completo la remuneración del proveedor y obligarlo a ejecutar a pérdida o a abstenerse de participar.

Somos conscientes de que en procesos recientes algunos oferentes han presentado descuentos considerablemente superiores. Se trata de operadores que figuran entre los más fuertes del mercado, con volúmenes agregados, convenios corporativos propios con las aerolíneas y estructuras de costos que no son las de la generalidad de las agencias. No cuestionamos esas ofertas, pero no reflejan las condiciones reales del mercado y no deberían servir de referencia para fijar un piso obligatorio, pues ello convierte en requisito de entrada lo que debe ser resultado de la competencia en la subasta. Un piso elevado reduce la pluralidad de oferentes, en tensión con el principio de selección objetiva (Ley 1150 de 2007, art. 5) y con el propósito mismo de la subasta inversa, en la que el precio lo determina la competencia. Además, el pliego ya prevé el análisis de ofertas con valor artificialmente bajo (art. 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, numeral 10.1), mecanismo que protege a la entidad sin necesidad de un piso alto. Por lo anterior, se solicita reducir el descuento mínimo a un valor que no supere el menor de la propia muestra (4 %) o suprimirlo, dejando que la competencia lo determine, y, en todo caso, sustentarlo con un estudio que incluya descuentos adjudicados y ejecutados en procesos de cuantía comparable."

RESPUESTA

La Superservicios acepta parcialmente la observación, por cuanto los argumentos expuestos contribuyen a fortalecer la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en los requisitos habilitantes, así como las condiciones del proceso de selección y el futuro contrato.

En efecto, el mercado de suministro y venta de tiquetes aéreos depende de múltiples variables macroeconómicas y, principalmente, del comportamiento de la oferta y la demanda. No obstante, la entidad no puede desconocer el principio de economía mediante la fijación de un descuento excesivamente bajo le impida obtener las condiciones más favorables para la ejecución contractual; máxime cuando en el mercado de las compras públicas los descuentos (si bien oscilantes), se sitúan de manera constante por encima de lo sugerido por el interesado.

Si bien, la entidad realizó un estudio de mercado con una muestra representativa para determinar el descuento mínimo admisible, en aras de promover la pluralidad de oferentes y ponderar integralmente la información obtenida durante la etapa de planeación, se incorporará al análisis del descuento base de la subasta la respuesta derivada de la solicitud de información de proveedores SIP-DTH-002-2026.

En consecuencia, se modificará el numeral 3.4.2. del Estudio Previo, incluyendo el título del

mismo, pues, tal como se expone en el numeral *"5.2. Propuesta Económica " ibídem"*, el descuento a ofertar aplicará sobre la tarifa neta del tiquete. Por tal razón, dicho numeral quedará así:

3.4.2. Estudio de mercado del descuento en la tarifa neta por tiquete

El presente estudio de mercado se basa en los siguientes factores:

1. La respuesta obtenida dentro del proceso de solicitud de información a proveedores SIP-DTH-002-2026[1], remitida por la empresa TURISMO DEL MORROSQUILLO LTDA, quien cotizó un descuento del 1%. No obstante, al ser un dato que resulta atípico dentro de la muestra seleccionada, esta será ponderada frente a las demás por el método aritmético de la mediana, pues, conforme a la *"Guía para la Elaboración de Estudios del Sector"*[2], dentro de las medidas de tendencia central, *"…A diferencia de la media aritmética, la mediana no es afectada por la presencia de datos atípicos"*.

2. En conjunto con lo anterior, los valores de arranque para los procedimientos de subasta, en procesos de selección que, por su alto valor presupuestal y relevancia en el mercado de compras públicas recientes, representan un importante nicho de estudio, para determinar un descuento competitivo para la Superservicios, que le represente ventajas económicas significativas, tal como se pasa a exponer.

   Esta tabla condensa los datos de los tres procesos de la muestra que presentaron los puntos de partida más exigentes en el mercado público durante el año 2026

Entidad Estatal Evaluada	Modalidad de Contratación	Variable Económica de Arranque (% Descuento)
Agencia de Renovación del Territorio (ART) (Link)	Subasta Inversa	4,00%
Armada de Colombia (Base Naval No. 6) (Link)	Subasta Inversa	5,00%
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) (Link)	Subasta Inversa	7,70%

1 https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.48435914&isFromPublicArea=True&isModal= False

2 https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf

Respuesta a solicitud de información	SIP-DTH-002-2026	1 %

Así las cosas, conforme al método aritmético de la mediana, el valor mínimo de descuento aceptable es el resultado del siguiente procedimiento:

1. Ordenar los datos de menor a mayor:

$$Datos\ ordenados: 1;\ 4;\ 5;\ 7{,}7$$

2. Determinar la cantidad de datos *(N)*:

N = 4 datos, por lo tanto, la cantidad de estos es par.

3. Identificar los valores centrales:

Valor central 1: = 4
Valor central 2: = 5

4. Aplicar la fórmula conforme a la metodología explicada en la *"Guía para la Elaboración de Estudios del Sector"*, de lo cual, se obtiene el siguiente resultado:

$$\text{Mediana} = \frac{4+5}{2} = \frac{9}{2} = 4{,}5$$

En conclusión, el mínimo de descuento que deberá aplicarse a la tarifa neta por tiquete al momento de la presentación de la oferta, so pena del rechazo de la misma, será del **4,5%**

OBSERVACIÓN 2.

*"**2. Respecto de la base sobre la cual se aplica el descuento (numerales 9.2 y 10.2)***

El numeral 9.2 habla de descuento "sobre la tarifa neta del tiquete", el estudio de mercado se titula "descuento en la tarifa administrativa" y el numeral 10.2 agrega que el porcentaje "deberá aplicarse a la tarifa administrativa", mientras que otros apartados del mismo numeral hablan de precio y de valor por ítem. Son bases muy distintas: la tarifa administrativa está regulada por la Resolución 3596 de 2006 de la Aerocivil, se reajusta anualmente por IPC, es obligatoria y no reembolsable, y no es un ingreso que el contratista pueda reducir libremente. Los estudios previos indican además que tasas e impuestos pueden representar hasta el 35 % del valor en vuelos nacionales y hasta el 60 % en internacionales. Se solicita definir de manera única la base, de modo que el descuento se aplique sobre la tarifa neta (tarifa base publicada por la aerolínea), con

exclusión expresa de la tarifa administrativa regulada, IVA, tasas, impuestos y cargos por combustible, y ajustar de forma coherente los numerales 9.2 y 10.2 y el anexo técnico."

RESPUESTA:

En concordancia con la respuesta anterior, la Superservicios acepta la observación, pues el descuento ofertado deberá aplicarse sobre la tarifa neta de cada tiquete, **no sobre la tarifa administrativa**, la cual, en efecto, es un valor regulado; así las cosas, para brindar coherencia entre los documentos del proceso de selección, se modificarán los siguientes apartes del estudio previo y el Pliego de Condiciones, así:

a. Del numeral "5.3. MARGEN MÍNIMO DE MEJORA" del Estudio Previo, del título "CONDICIONES A TENER EN CUENTA PARA EL CERTAMEN DE SUBASTA" la siguiente condición:

> ***CONDICIONES A TENER EN CUENTA PARA EL CERTAMEN DE SUBASTA:***
>
> *(…)*
>
> *"**Procedimiento de la subasta inversa electrónica:***
>
> *El evento de subasta se realizará de manera electrónica y de forma ascendente, usando el módulo establecido en el SECOP II.*
>
> *El contrato será adjudicado por el valor total del presupuesto oficial al proponente que oferte el mayor porcentaje de descuento respecto a la tarifa neta de los tiquetes aéreos. El porcentaje total de descuento ofertado por el proponente adjudicatario, deberá aplicarse a la tarifa neta de cada tiquete emitido durante la ejecución del contrato"*

b. El numeral *"5.2. PROPUESTA ECONÓMICA"* del estudio previo, el cual quedará así:

> ***"5.2. PROPUESTA ECONÓMICA.***
>
> *El valor total, incluye todos los costos, gastos de personal, impuestos, imprevistos y utilidad u otros gastos para la prestación del servicio a contratar de conformidad con las especificaciones técnicas y deberá considerar y contener todas las especificaciones. El contrato se adjudicará por **NOVECIENTOS DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS ($ 916.382.318,00)**, incluido el IVA que corresponde al valor del presupuesto oficial.*

De conformidad con el estudio de mercado realizado (ver numeral 3.4.2 del estudio previo), se establece el margen mínimo de descuento para tiquetes nacionales e internacionales, de los cuales solamente se tendrá en cuenta como factor de selección, para el evento de subasta, el descuento de los tiquetes nacionales; sin embargo, el porcentaje que se sostendrá durante la ejecución del contrato para tiquetes internacionales, será del 4,5 %.

ESCUENTO SOBRE TARIFA NETA DEL TIQUETE	***PORCENTAJE MÍNIMO DE DESCUENTO***
PORCENTAJE DE DESCUENTO PARA ADQUISICIÓN DE TIQUETES A CUALQUIER DESTINO NACIONAL ONE WAY O ROUND TRIP	***4,5%***

Tabla 13 - Fuente: Propia SSPD

El proponente deberá diligenciar la lista de precios (oferta económica) indicando el porcentaje de descuento sobre el valor neto de los tiquetes aéreos que serán suministrados durante la ejecución del contrato, conforme a las condiciones establecidas en el anexo 1 "Ficha Técnica".

El ofrecimiento más favorable para la Entidad se determinará conforme al mayor porcentaje de descuento ofrecido sobre la tarifa neta del tiquete aéreo nacional.

Para efectos de lo anterior, se deberá diligenciar mediante el formulario económico de la plataforma SECOP II la lista de precios así:

i. *Diligenciar el cuestionario electrónico "**VALOR TOTAL DE LA LISTA DE PRECIOS**", indicando el valor total ofertado, el cual será el presupuesto oficial del proceso que es **NOVECIENTOS DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS ($ 916.382.318,00)** incluido el IVA, valor por el cual se adjudicará el proceso.*
ii. *Diligenciar el cuestionario electrónico "PROPUESTA ECONÓMICA - PORCENTAJE DE DESCUENTO", indicando el porcentaje de descuento ofertado sobre el valor neto de los tiquetes aéreos nacionales, el cual no podrá ser inferior al 4,5 %.*

***Nota 1:** Tener en cuenta para la oferta, todos los costos, tasas, gastos de personal, impuestos, imprevistos y utilidad u otros gastos para la entrega de los bienes a adquirir con las especificaciones técnicas definidas.*

La adjudicación del proceso se realizará al proponente que ofrezca el mayor porcentaje de descuento sobre el valor neto de los tiquetes aéreos nacionales.

Nota 2: *Tener en cuenta, al momento de presentar su oferta, el margen mínimo de descuento de acuerdo al estudio de mercado realizado por la entidad."*

c. En el mismo sentido del literal anterior, modificar el numeral "9.2 Propuesta económica en SECOP II – Sobre electrónico No. 2", del pliego de condiciones.

d. Del numeral 10.2 del pliego de condiciones, la siguiente condición:

"✓ *Procedimiento de la subasta inversa electrónica:*

El evento de subasta se realizará de manera electrónica y de forma ascendente, usando el módulo establecido en el SECOP II.

Las pujas se realizarán por el porcentaje ofertado, incluidos todos los impuestos, costos directos e indirectos y demás tasas, contribuciones a que hubiera lugar.

El contrato será adjudicado por el valor total del presupuesto oficial al proponente que oferte el mayor porcentaje de descuento. ***El porcentaje total de descuento ofertado por el proponente adjudicatario deberá aplicarse a la tarifa neta de cada tiquete aéreo nacional emitido durante la ejecución del contrato"***

OBSERVACIÓN 3.

*"**3. Respecto del descuento en tiquetes internacionales (numeral 9.2).***

Según el numeral 9.2, en la subasta solo se compite por el descuento en tiquetes nacionales, pero el descuento en internacionales queda fijo en 5,60 % durante toda la ejecución. No se aporta estudio de mercado que respalde ese valor y, en rutas internacionales, la comisión de las aerolíneas suele ser menor y las tasas e impuestos pesan mucho más, lo cual agrava lo expuesto en la observación 1. Se solicita permitir que el oferente proponga el descuento internacional, o fijarlo en un valor sustentado en un estudio de mercado propio y diferenciado del de nacionales."

RESPUESTA

La Superservicios no acepta la observación, toda vez que la determinación del valor mínimo de descuento se realizó con base en tarifas del mercado de las compras públicas en Colombia y,

para no hacer gravoso el costo de los descuentos a aplicar en este tipo de tiquetes, la entidad dispone una medida proporcional consistente en dejar como fijo el descuento mínimo definido, y someter a puja el descuento en la tarifa neta de los tiquetes nacionales.

En todo caso, históricamente el consumo de este tipo de trayectos es muy bajo en las Superservicios y, conforme a la respuesta frente a la observación No. 1, se reconsidera el cálculo del descuento mínimo aceptable para la oferta inicial, fijando como tal el 4,5% para tiquetes nacionales, con la finalidad de incentivar la participación en el proceso de selección, sin renunciar a una ventaja económica razonable para la entidad. Este porcentaje no será objeto de puja ara los tiquetes internacionales el cual se mantendrá fijo en el desarrollo del contrato.

OBSERVACIÓN 4.

*"**4. Respecto de las reglas de la subasta (numerales 10.2, 10.3 y 10.4).***

El numeral 10.2 (punto 5) dice que la plataforma "tomará como base el menor porcentaje de descuento ofertado", cuando en una subasta por descuento mejora quien ofrece el mayor porcentaje. El margen mínimo de mejora se define como "1 % del porcentaje de arranque", lo que con un arranque de 5,6 % equivale a 0,056 puntos porcentuales; en otro párrafo se habla de 1 % "de la mayor oferta" y se indica que la plataforma lo controla frente al último lance de cada proponente y no frente a la mejor oferta. Por su parte, con un solo oferente habilitado se aplica un descuento del 1 % a la "oferta inicial de precios", que en este proceso es siempre el presupuesto oficial, mientras que el factor de selección es un porcentaje. Se solicita unificar una sola regla de base y de margen mínimo, expresada en puntos porcentuales y con un ejemplo numérico, y aclarar a qué se aplica el 1 % cuando hay un único habilitado."

RESPUESTA

La Superservicios acepta la observación, pues se evidencia que se deben incluir algunas precisiones en las reglas de los documentos, para unificar el sentido de las condiciones contenidas en los mismos. Por tal razón, se modificarán los siguientes apartes del estudio previo y del pliego de condiciones:

a. Se modifica el numeral 5.1. del estudio previo, el cual quedará así:

"5.1. Factores obligatorios.

En atención al numeral 3 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnica uniformes, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido (que, para el caso, será el mayor

porcentaje de descuento ofrecido en tiquetes aéreos nacionales).

Para el presente proceso de selección, el menor precio ofrecido será el resultante de aplicar el mayor porcentaje de descuento obtenido en las ofertas presentadas o del resultado del evento de subasta electrónica (según el caso)"

b. Modificar el numeral "5.3. MARGEN MÍNIMO DE MEJORA" del estudio previo, el cual quedará así:

*"**5.3. MARGEN MÍNIMO DE MEJORA.***

El margen mínimo de mejora de la oferta económica será del UNO POR CIENTO (1%), respecto al mayor porcentaje de arranque ofrecido, respecto a la tarifa neta de los tiquetes aéreos nacionales; solamente serán válidos los lances efectuados durante la subasta, en los cuales el porcentaje de descuento sea mejorado en por lo menos, el margen mínimo establecido, de conformidad con el numeral 6 artículo 2.2.1.2.1.2.2. del Decreto 1082 de 2015.

Es decir, una vez se dé inicio al evento de subasta electrónica, el margen de mejora no podrá ser inferior al UNO POR CIENTO (1%) del mayor descuento obtenido de las ofertas de los oferentes habilitados en el sobre No. 2.

SOLO SERÁN VÁLIDOS LOS LANCES QUE, OBSERVANDO EL MARGEN MÍNIMO MEJOREN EL PORCENTAJE DE ARRANQUE O EL MAYOR LANCE DE LA RONDA ANTERIOR SEGÚN EL CASO; el primer lance será el presentado después de conocido el PORCENTAJE de arranque de la subasta a través de SECOP II, obtenido como resultado de la apertura del sobre No. 2."

c. Eliminar la definición de "primer orden de elegibilidad" del numeral 2 "Definiciones" del pliego de condiciones, toda vez que para el presente caso se aplican los procedimientos del evento de subasta electrónica, conforme a lo establecido en el Artículo 2.2.1.2.1.2.2. del Decreto 1082 de 2015.

d. Modificar el numeral 5 del numeral *"10.2. Procedimiento de Subasta Inversa a través de la plataforma SECOP II"* del pliego de condiciones, el cual quedará así:

"5. Para efectos de realizar lances, la plataforma del SECOP II tomará como base

el mayor porcentaje de descuento ofertado respecto a la tarifa neta de los tiquetes nacionales."

Por último, en relación con la previsión establecida en el numeral "10.4. Habilitación de un solo oferente" del pliego de condiciones, la Superservicios manifiesta que la regla se mantiene sin modificaciones, por cuanto materializa el principio de economía al requerir un descuento que salvaguarda la obtención de las condiciones más ventajosas para la administración y propende por la austeridad y eficiencia en la ejecución del contrato.

OBSERVACIÓN 5.

"***5. Respecto de la certificación de relaciones comerciales con las aerolíneas (numeral 9.1.2.6).***
Se exige certificar que el proponente "puede adquirir tiquetes con su IATA en todas las aerolíneas que operan en Colombia". Algunas aerolíneas, en particular las de bajo costo, no venden por IATA, GDS o BSP, por lo que el requisito es de imposible cumplimiento literal y deja a la entidad sin criterio objetivo de verificación. Se solicita que la certificación se limite a las aerolíneas más convencionales y de mayor operación en el mercado nacional (por ejemplo, Avianca, LATAM, Satena y Clic), con las que la entidad concentra la gran mayoría de sus desplazamientos, o a las que la entidad determine expresamente en el anexo técnico."

RESPUESTA

La Superservicios acepta parcialmente la observación, toda vez que se trata de la exigencia de un documento que contenga una manifestación incondicional por parte del proponente de expedir tiquetes, nacionales o internacionales, en todas las aerolíneas que operan en Colombia. No obstante, para mayor claridad, es necesario modificar los numerales 4.1.1.3.6 del Estudio previo y 9.1.2.6 del pliego de condiciones, los cuales quedarán así:

"El proponente deberá presentar con su propuesta, certificación expedida por el representante legal que acredite que puede adquirir tiquetes, nacionales o internacionales, en todas las aerolíneas que operan en Colombia."

OBSERVACIÓN 6.

"Respecto de la forma de pago y las garantías (numerales 8.6 y 11) Las facturas se emiten al momento de la compra de cada tiquete y se pagan dentro de los 30 días siguientes al cumplimiento de requisitos, sujetos a la disponibilidad de PAC, y la nota 2 exonera a la entidad de intereses por demora. El contratista debe cubrir ante las aerolíneas los tiquetes emitidos en los ciclos de liquidación de la agencia, que no esperan el pago de la entidad, y por lo tanto financia la totalidad

de los tiquetes.

Sobre la sujeción del pago al PAC, el Consejo de Estado ha considerado que la falta de PAC no es óbice ni excusa para que las entidades se eximan de cumplir las obligaciones contractualmente adquiridas, pues las normas de programación de caja regulan la ejecución presupuestal interna de la administración y no trasladan al contratista el riesgo de una deficiente programación (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 15 de julio de 2026, radicación 08001-23-33-000-2024-00345-01 (73430)).

Ello es consecuencia del principio de planeación (Ley 80 de 1993, art. 25), conforme al cual la entidad debe prever y programar los recursos y la caja necesarios para atender los compromisos que asume al contratar, y no puede después condicionar su cumplimiento a su propia gestión de tesorería. A lo anterior se suman la garantía de cumplimiento con vigencia del plazo y ocho meses más, y la de salarios por el plazo y tres años más, con el costo de prima que ello implica. Por lo expuesto, se solicita eliminar la referencia a la disponibilidad de PAC como condición de pago, reconocer intereses de mora por los pagos realizados fuera del plazo, aclarar que los 30 días corren desde la radicación de la factura, y reducir la vigencia de las garantías a niveles usuales para contratos de suministro (por ejemplo, el plazo del contrato y cuatro meses más para el cumplimiento).”

RESPUESTA

La Superservicios no acepta la observación, pues los tiempos para el pago de los tiquetes expedidos son razonables y proporcionales; en todo caso, estos son plazos máximos y corresponden a la programación del PAC que debe cumplir la entidad conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 2024 de 2020:

> “***ARTÍCULO 12. PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO EN CONTRATOS ESTATALES.*** *En los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que celebren las entidades estatales con una micro, pequeña o mediana empresa, según la normatividad vigente, los pagos deberán realizarse en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes, a la aceptación de la factura.*
>
> ***PARÁGRAFO 1o.*** *El cómputo del plazo establecido en este artículo estará* ***sujeto a la disponibilidad del Plan Anualizado de Caja (PAC).***

Por otro lado, la periodicidad de facturación, establecida en el numeral 8.6. del Pliego de Condiciones, permite el recaudo del valor correspondiente a los tiquetes adquiridos y autorizados durante cada periodo de siete (7) días, con cortes de lunes a domingo, garantizando un constante flujo de caja al contratista; contrario a otras entidades que establecen los pagos mensuales.

II. OBSERVACIÓN EXTEMPORÁNEA FORMULADA POR NOVATOURS S.A.S en plataforma SECOP II el 6/11/2026 a las 4:24:15 PM.

OBSERVACIÓN:

El Interesado, en un documento de 17 páginas, cuestiona la modalidad de selección abreviada por subasta inversa, por la cual la entidad tramita el proceso de contratación para la adquisición de los tiquetes aéreos para los desplazamientos que deban realizar los funcionarios y contratistas de la Superservicios. Por la extensión del mismo, se publica junto con el presente documento y se cita textualmente la conclusión del mismo, la cual contiene doce (12) peticiones, que se responden integralmente.

"(...) ***Peticiones principales***

PRIMERA*. Reconsiderar la clasificación del objeto contractual como bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, y abstenerse de expedir el acto administrativo de apertura del proceso SSPD-SASI-002-2026 bajo la modalidad de Selección Abreviada por Subasta Inversa Electrónica.*

SEGUNDA. *Como consecuencia de lo anterior, reencauzar la contratación hacia la LICITACIÓN PÚBLICA prevista en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, habida cuenta de que el presupuesto oficial equivale a 523,38 SMMLV y supera el límite de menor cuantía de la Entidad, fijado en 450 SMMLV ($787.907.250) por el literal b) del numeral 2 del mismo artículo y por la Circular Interna 20265000000014 del 7 de enero de 2026 de la propia Superservicios.*

TERCERA. *Estructurar factores de escogencia ponderables de orden técnico y económico que permitan evaluar, cuando menos: los tiempos de confirmación de reservas y de emisión comprometidos por encima de los mínimos del numeral 8.10; las funcionalidades de la plataforma de autogestión adicionales a las mínimas del Anexo No. 1, en particular la parametrización de la política de viajes y la medición de la anticipación de compra; el esquema de disponibilidad permanente; la cartera de convenios corporativos vigentes acreditados con aerolíneas; y el alcance de la reportería y conciliación.*

CUARTA. *Evaluar el factor económico mediante el método de media aritmética, conforme al texto propuesto en el numeral 2 del capítulo IV de este escrito, con el fin de desincentivar las ofertas artificialmente bajas y preservar el carácter conmutativo del contrato.*

QUINTA. *Suprimir el porcentaje mínimo de descuento del 5,6 % como causal de rechazo de la oferta, previsto en el numeral 9.2 del proyecto de pliego y en el numeral 3.4.2 de los estudios previos, y rehacer el análisis económico del descuento sobre la estructura de costos del servicio y la composición histórica de la facturación de la Entidad, y no sobre resultados de subastas*

adelantadas por otras entidades.

SEXTA. *Incorporar al pliego de condiciones y al formulario económico la regla según la cual el porcentaje de descuento ofertado se aplica sobre la tarifa neta y es adicional e independiente de los descuentos derivados de los convenios corporativos que la Entidad tenga suscritos con las aerolíneas, conforme al texto propuesto en el numeral 3 del capítulo IV de este escrito. Peticiones subsidiarias, en caso de mantenerse la modalidad*

Peticiones subsidiarias, en caso de mantenerse la modalidad

SÉPTIMA. *Publicar, mediante documento motivado, el análisis técnico y de mercado con el cual la Entidad acredita que el objeto contractual reúne simultáneamente los dos elementos que exige el literal a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, esto es, que los servicios ofrecidos por los distintos proveedores del mercado poseen las mismas especificaciones técnicas y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos, con indicación expresa de cuáles son esos patrones, y el análisis comparativo de las modalidades de selección que el numeral 4 de los estudios previos afirma haber realizado.*

OCTAVA. *Publicar la ficha técnica del servicio con el contenido mínimo exigido por el numeral 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.1 del Decreto 1082 de 2015, incluyendo de manera diferenciada la unidad de medida, la calidad mínima y los patrones de desempeño mínimos expresados en magnitudes verificables, en reemplazo de la declaración de adhesión con que concluye el Anexo No. 1.*

NOVENA. *Establecer un porcentaje máximo de descuento sobre la tarifa neta o, en su defecto, un umbral a partir del cual se active de manera obligatoria y previa a la adjudicación el procedimiento de verificación de precios artificialmente bajos del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015, con aplicación de la metodología de comparación relativa de la Guía CCE-EICP-GI-27 de Colombia Compra Eficiente.*

DÉCIMA. *Corregir el numeral 8.1 del proyecto de pliego, cuyo texto describe un objeto ajeno al proceso ("Adquisición de soporte y garantía de dispositivo de Balanceo de Carga"); armonizar la denominación del contrato, calificado como "COMPRAVENTA" en el numeral 8.2 y como "suministro" en el objeto y en los estudios previos; y armonizar los numerales 7.9 y 10.5, que aluden a "requisitos ponderables" y a "calificación" inexistentes en esta modalidad.*

DÉCIMA PRIMERA. *Incorporar como requisito habilitante de verificación previa, y no como mera declaración contenida en el Anexo No. 1, la acreditación documental y funcional de la plataforma de autogestión, del acceso al GDS y del esquema de atención permanente, mediante demostración, credenciales de acceso en ambiente de prueba o certificación del proveedor tecnológico. (...) .”*

RESPUESTA

La entidad se ratifica en la trámite del proceso de contratación por la modalidad de selección abreviada por subasta inversa electrónica, toda vez que el objeto contractual corresponde estrictamente a la adquisición de un servicio de características técnicas uniformes, conforme al literal a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Aunque la observación argumenta que la inclusión de plataformas de autogestión, asesores IMPLANT, reporte diario y acceso a GDS desnaturaliza la homogeneidad del servicio y configura una gestión integral diferenciada, jurídica técnicamente estos requerimientos constituyen los patrones de desempeño y calidad mínimos exigidos. La existencia de obligaciones de hacer complementarias no transmuta la naturaleza estandarizada del suministro principal, que es la intermediación para la expedición de tiquetes aéreos.

Por otro lado, técnicamente, el servicio cumple a cabalidad con los presupuestos de estandarización; muestra de ello, es que esta dinámica ha sido ampliamente usada exitosamente por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente al estructurar Acuerdos Marco de Precios para mercados con altas complejidades operativas, como los servicios de aseo y cafetería, servicios de nube pública, software por catálogo, confecciones y calzado, o material de intendencia, donde el Estado exige personal in situ especializado, tableros de control tecnológicos, acuerdos de nivel de servicio (ANS) estrictos y arquitecturas robustas. De la misma forma, **el suministro de tiquetes aéreos para el mercado de compras públicas**, cuenta con especificaciones comunes en la industria, que pueden ser objeto de la exigencia de algunos parámetros, sin que aquellos se desnaturalicen ni desaparezcan, simplemente se ajustan a los procedimientos y necesidades operativas de las entidades. Por ejemplo, las plataformas de autogestión con flujo de aprobación y los ejecutivos de cuenta son hoy herramientas estandarizadas del mercado que agrupan el servicio como homogéneo, desvirtuando la premisa de que operan como factores de diferenciación que obliguen a una ponderación cualitativa en una licitación pública.

Desde la perspectiva financiera y estructural, el mecanismo de subasta inversa resulta idóneo porque la variable sometida a competencia —el porcentaje de descuento sobre la tarifa neta nacional— permite una puja objetiva sobre los márgenes comerciales comprobables de las agencias. A diferencia de lo que sostiene el observante al afirmar que la puja no comprende el valor económico del contrato y recae sobre un precio fijado por la aerolínea, la fijación de un porcentaje mínimo de descuento se sustenta en el conocimiento del sector y busca proteger el presupuesto estatal basándose en comportamientos probados del mercado. Esto garantiza que el apalancamiento financiero y los beneficios por volumen se trasladen efectivamente a la entidad pública, preservando la conmutatividad del contrato.

Es de resaltar que, conforme se expone en el análisis de la demanda, contenida en el numeral 3.2.2. del estudio previo, la modalidad más usada por la entidades públicas para adquirir este tipo

de bienes y servicios, es precisamente la selección abreviada por subasta inversa, por el alto grado de eficacia y ventajas operativas que se obtienen, tal como se muestra en las proporciones que se evidencian la siguiente imagen:



En consecuencia, la entidad no acepta la observación contenida en el documento y las doce (12) peticiones, que se sintetiza en la sugerencia de modificar la modalidad a licitación pública y de implementar fórmulas de evaluación por media aritmética o factores de calidad, manteniendo en firme el trámite del proceso contractual por la modalidad de selección abreviada por subasta inversa.

III. OBSERVACIONES EXTEMPORÁNEAS FORMULADAS POR NOVATOURS S.A.S en plataforma SECOP II el 6/11/2026 a las 4:50:04 PM.

OBSERVACIÓN 1

*"**OBSERVACIÓN No. 1. LA LICENCIA IATA EXIGIDA DEBE SER UNA ACREDITACIÓN PLENA, PROPIA Y LA MISMA CON LA QUE SE EMITAN LOS TIQUETES DURANTE LA EJECUCIÓN***
Gravedad: CRÍTICA
Sección: Numeral 9.1.2.4 (página 38 y 39); numeral 8.10, obligación 2 (página 22); Anexo No. 1, "Licencia de IATA" (página 1).

***1. Hecho observado.** El numeral 9.1.2.4 dispone:*

> *"El proponente deberá presentar con su propuesta la licencia de funcionamiento de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo –IATA vigente, la cual deberá mantenerse vigente durante la ejecución del contrato resultado del presente proceso de selección".*

La obligación 2 del numeral 8.10 exige "contar con su propia licencia de funcionamiento de la

Asociación Internacional de Transporte Aéreo – IATA vigente, para la compra de tiquetes durante el plazo de ejecución del contrato". Ninguno de los dos textos precisa el tipo de acreditación IATA exigida ni establece que los tiquetes deban emitirse bajo el código de la acreditación presentada con la oferta.

2. Fundamento normativo. *Artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007 (requisitos habilitantes adecuados y proporcionales al objeto); artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015; artículo 24, numeral 5, literal b), de la Ley 80 de 1993 (reglas claras y completas). La Resolución 3596 de 2006 de la Aeronáutica Civil, citada en el numeral 3.2.1 de los estudios previos, regula la tarifa administrativa que cobran las agencias acreditadas.*

3. Análisis. *La IATA otorga en Colombia distintas modalidades de acreditación. La acreditación plena (agencia acreditada con participación en el Plan de Facturación y Liquidación, BSP) permite emitir tiquetes de todas las aerolíneas participantes con pago por el BSP, en efectivo y con cupo de garantía. Existe también una modalidad simplificada, conocida comercialmente como IATA GoLite, que solo permite emitir con pago mediante tarjeta de crédito y sin participación plena en el BSP, lo que limita el volumen y las aerolíneas disponibles. El texto actual, que habla de "licencia de funcionamiento", permitiría acreditar el requisito con cualquiera de esas modalidades, aunque solo la primera garantiza la capacidad de emitir el volumen de tiquetes que la Entidad proyecta ($916.382.318 en nueve meses y medio) en todas las aerolíneas que utiliza.*

El pliego tampoco exige que los tiquetes se emitan con el código IATA del proponente que resultó adjudicatario. En la práctica del sector se presentan casos en los que una agencia acredita el requisito con su propia licencia y durante la ejecución emite a través de un tercero (otra agencia, un consolidador o un mayorista), con lo cual el requisito habilitante pierde su finalidad: la Entidad contrató con quien acreditó capacidad y recibe el servicio de quien no fue evaluado.

4. Impacto. *Un requisito que puede acreditarse con una modalidad de acreditación insuficiente para el volumen contratado, y que no vincula la emisión con el código acreditado, no identifica al proponente con capacidad real de ejecutar el contrato ni permite a la Entidad verificar, durante la ejecución, que el servicio lo presta quien fue seleccionado. Ello compromete la selección objetiva y el control de la ejecución.*

5. Solicitud. *Se solicita respetuosamente modificar el numeral 9.1.2.4 y la obligación 2 del numeral 8.10, para que queden así:*

> *"LICENCIA DE IATA. El proponente deberá presentar con su propuesta el certificado de acreditación vigente expedido por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), en la modalidad de agencia acreditada con participación plena en el Plan de Facturación y Liquidación (BSP) de Colombia, con indicación de su código numérico IATA. No se aceptarán modalidades de acreditación que restrinjan la forma de pago a tarjeta de crédito*

o que no permitan la emisión y liquidación a través del BSP. La acreditación deberá mantenerse vigente durante toda la ejecución del contrato. En caso de proponentes plurales, cada integrante deberá acreditar el requisito en los mismos términos.

Obligación: Emitir la totalidad de los tiquetes objeto del contrato bajo el código IATA acreditado con la oferta, sin intermediación de terceras agencias, consolidadores o mayoristas. El número de tiquete y el printer de cada emisión deberán evidenciar el código IATA del contratista. La emisión a través de un código distinto constituirá incumplimiento de la obligación".

RESPUESTA

La Superservicios acepta parcialmente la observación por las siguientes razones.

En primer lugar, la exigencia de la licencia IATA, como requisito habilitante, tiene como objetivo garantizar que el futuro contratista esté en capacidad de emitir los tiquetes aéreos directamente, tal como lo expone la observación, sin distinción del tipo de licencia con la que cuente, pues, en todo caso, la Superservicios no interviene en el proceso de pago del valor tiquete a la aerolínea como tal, sino que, conforme se establece en la forma de pago, el valor del contrato se pagará directamente al contratista, conforme a la facturación y reporte de los tiquetes emitidos durante la ejecución del contrato; estas condiciones se encuentran plenamente establecidas en el pliego de condiciones, para que el proponente, según la categoría de su licencia, evalúe los riesgos y su capacidad técnica y financiera para participar en el proceso de selección.

Ahora bien, es evidente que lo solicitado, respecto a la categoría de licencia que se debe acreditar, implica la imposición de una barrera administrativa innecesaria que limita la pluralidad de oferentes, pues, históricamente, la Superservicios ha operado exitosamente la ejecución de los contratos de expedición de tiquetes aéreos con la mera exigencia del requisito habilitante objeto de la observación, tal como se encuentra establecido actualmente.

No obstante, el observante tiene razón en el sentido que la entidad no puede ser objeto de emisión de tiquetes desde licencias IATA de terceros, pues esto puede implicar un riesgo financiero respecto al costo final de la emisión de los tiquetes.

Por esta razón, se realizarán los siguientes cambios en el estudio previo, el anexo técnico y el pliego de condiciones:

a. Se modifican los numerales 2 y 20 del capítulo *"3.9 OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA"* del estudio previo, los cuales quedarán así:

   "2. Contar con su propia licencia de funcionamiento de la Asociación Internacional de

Transporte Aéreo –IATA vigente, para la compra de tiquetes durante el plazo de ejecución del contrato. ***El contratista deberá abstenerse de emitir tiquetes con una licencia IATA diferente a la presentada junto con la oferta."***
(…)
"20. Deberá anexar junto con la factura el PRINTER de la aerolínea con la que se realizó la reserva de cada uno de los tiquetes expedidos sin excepción, ***el cual deberá incluir el código IATA presentado con la oferta, para el caso de las aerolíneas que son miembros de esta.****"*

b. Modificar el capítulo *"4.1.1.3.4. LICENCIA DE IATA"* del estudio previo, el cual quedará así:

"El proponente deberá presentar con su propuesta la licencia de funcionamiento de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo –IATA vigente, ***bajo el cual deberán emitirse todos los tiquetes aéreos, para el caso de las aerolíneas que son miembros de esta****; esta licencia deberá mantenerse vigente durante la ejecución del contrato resultado del presente proceso de selección.*

Nota: En caso de presentarse la propuesta bajo las figuras de Consorcio o Unión Temporal, este documento deberá ser presentado por cada uno de los integrantes, en los términos del presente numeral."

c. Modificar la especificación de la "LICENCIA DE IATA" del anexo técnico, la cual quedará así:

"LICENCIA DE IATA: El proponente deberá presentar con su propuesta la licencia de funcionamiento de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo –IATA vigente, ***bajo el cual deberán emitirse todos los tiquetes aéreos, para el caso de las aerolíneas que son miembros de esta; esta licencia deberá mantenerse vigente durante la ejecución del contrato resultado del presente proceso de selección.*** *En caso de presentarse la propuesta bajo las figuras de Consorcio o Unión Temporal, este documento deberá ser presentado por cada uno de los integrantes, en los términos del presente numeral."*

d. Modificar en el mismo sentido los numerales 2 y 20 del capítulo 8.10 del pliego de condiciones; y el capítulo 9.1.2.4 ibidem.

OBSERVACIÓN 2.

"OBSERVACIÓN No. 2. LA CERTIFICACIÓN DE RELACIONES COMERCIALES DEBE PROVENIR DE LAS AEROLÍNEAS Y NO DEL PROPIO PROPONENTE, Y DEBE REFERIRSE A LAS AEROLÍNEAS QUE LA ENTIDAD EFECTIVAMENTE UTILIZA
Gravedad: CRÍTICA

Sección: Numeral 9.1.2.6 (página 39).

1. Hecho observado. *El numeral 9.1.2.6 dispone:*

> *"El proponente deberá presentar con su propuesta, certificación expedida por el representante legal que acredite que puede adquirir tiquetes con su IATA en todas las aerolíneas que operan en Colombia".*

2. Fundamento normativo. *Artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007; artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015; artículo 83 de la Constitución Política (presunción de buena fe, que no exime a la Entidad del deber de verificar los requisitos habilitantes con medios idóneos).*

3. Análisis. *El requisito persigue una finalidad correcta: asegurar que el adjudicatario pueda emitir en las aerolíneas que la Entidad necesita. Pero el medio de acreditación no es idóneo, por dos razones. La primera es que una certificación expedida por el propio representante legal del proponente no acredita nada que no afirme ya la carta de presentación: es una autodeclaración. La capacidad de emitir en una aerolínea depende de que la agencia esté habilitada por esa aerolínea en el BSP (con plan de ventas o autorización de emisión vigente), y eso solo puede certificarlo la aerolínea.*

La segunda es que la expresión "todas las aerolíneas que operan en Colombia" es materialmente inexacta. Algunas aerolíneas de bajo costo que operan en el país no distribuyen sus tarifas a través del BSP ni de los GDS, de modo que ninguna agencia IATA puede "adquirir tiquetes con su IATA" en ellas; se adquieren por canales directos. Exigir una certificación sobre un hecho que no puede ser cierto induce a los proponentes a firmar declaraciones inexactas, que luego podrían dar lugar a la causal de rechazo 1 del numeral 9.11.

4. Impacto. *Un requisito que se acredita con autodeclaración no filtra a los proponentes sin capacidad real de emisión y expone a la Entidad a contratar con quien dependa de terceros para emitir en las aerolíneas que más utiliza. Al mismo tiempo, su redacción literal es de imposible cumplimiento veraz.*

5. Solicitud. *Se solicita respetuosamente modificar el numeral 9.1.2.6 para que quede así:*

> *"CERTIFICACIÓN DE HABILITACIÓN POR LAS AEROLÍNEAS. El proponente deberá presentar con su propuesta certificaciones expedidas por cada una de las aerolíneas Avianca, LATAM Airlines Colombia, SATENA y Clic (o las que la Entidad identifique como de mayor utilización según su histórico de consumo), con fecha de expedición no mayor a treinta (30) días calendario anteriores al cierre, en las que conste que la agencia, identificada con su código IATA, se encuentra habilitada para emitir tiquetes de esa aerolínea a través del BSP de Colombia y no registra suspensiones ni restricciones de*

emisión vigentes. Para las aerolíneas que no distribuyen a través del BSP, el proponente declarará el canal por el cual realizará las emisiones. En caso de proponentes plurales, el requisito deberá ser acreditado por el integrante o integrantes que ejecutarán las emisiones". Esta corrección sustituye una declaración del interesado por la certificación del tercero que efectivamente controla la habilitación, y ajusta el alcance a las aerolíneas que la Entidad usa."

RESPUESTA

La Superservicios acepta parcialmente la observación, toda vez que se trata de la exigencia de un documento que contenga una manifestación incondicional por parte del proponente de expedir tiquetes, nacionales o internacionales, en todas las aerolíneas que operan en Colombia. En todo caso, dentro de los requisitos habilitantes del proceso de selección, se encuentra la exigencia de la licencia IATA vigente, de la cual son miembro la gran mayoría de las aerolíneas mencionadas en la observación. No obstante, para mayor claridad, es necesario modificar los numerales 4.1.1.3.6 del Estudio previo y 9.1.2.6 del pliego de condiciones, los cuales quedarán así:

"El proponente deberá presentar con su propuesta, certificación expedida por el representante legal que acredite que puede adquirir tiquetes, nacionales o internacionales, en todas las aerolíneas que operan en Colombia."

OBSERVACIÓN 3.

*"**OBSERVACIÓN 3. LA EXPERIENCIA DEBE ACREDITAR EL SUMINISTRO DE TIQUETES A TRAVÉS DE PLATAFORMA DE AUTOGESTIÓN, Y LA CERTIFICACIÓN DEL SOFTWARE DEBE ACREDITAR LICENCIA VIGENTE Y LAS FUNCIONALIDADES QUE EL PLAN DE AUSTERIDAD EXIGE***
Gravedad: IMPORTANTE
Sección: Numerales 9.1.2.1 (página 35) y 9.1.2.5 (página 39); Anexo No. 1, "Descripción" (página 2).

***1. Hecho observado.** El numeral 9.1.2.1 exige experiencia en máximo cuatro contratos "cuyo objeto esté relacionado con el objeto de la presente contratación", con sumatoria igual o superior a 523,376 SMMLV, sin exigir que alguno de ellos se haya ejecutado mediante plataforma de autogestión. El numeral 9.1.2.5 exige una certificación del propietario o proveedor del software "en el cual conste la existencia de un vínculo comercial, contrato, permiso de uso o licencia", sin exigir que la licencia esté vigente a la fecha de cierre ni que cubra el plazo de ejecución. El Anexo No. 1 describe la plataforma con funcionalidades de cotización, aprobación y emisión, pero no exige que incorpore la política de viajes de la Entidad ni que mida la anticipación de compra.*

***2. Fundamento normativo.** Artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007; artículo 2.2.1.1.1.5.3*

del Decreto 1082 de 2015 (la experiencia debe ser adecuada y proporcional al objeto); Decreto 618 de 2026 y Plan de Austeridad SSPD 2026, citados en el numeral 6.2 del proyecto de pliego.

3. Análisis. *El numeral 6.2 del proyecto de pliego sitúa la plataforma de autogestión en el centro de la necesidad: "surge la necesidad imperativa de contratar un operador especializado que suministre acceso inmediato e ininterrumpido a Sistemas Globales de Distribución (GDS) y plataformas electrónicas automatizadas". Si la plataforma es el núcleo del objeto, la experiencia habilitante debe demostrar que el proponente ha ejecutado contratos de suministro de tiquetes a través de una plataforma de ese tipo, y no solo contratos de suministro de tiquetes. Suministrar tiquetes por correo electrónico y suministrarlos por una plataforma con flujo de aprobación y auditoría son capacidades distintas.*

Sobre el soporte de esa experiencia, conviene distinguir. Las certificaciones de entidades estatales son verificables en SECOP. Las certificaciones de contratantes privados, en cambio, no son objeto de verificación de veracidad por las Cámaras de Comercio al inscribir el RUP (la Cámara verifica la existencia documental del soporte, no la veracidad de su contenido), por lo que conviene exigir, para esos casos, las facturas electrónicas del contrato certificado como soporte adicional.

En cuanto a la plataforma, el Plan de Austeridad SSPD 2026 que cita el numeral 6.2 ordena suministrar los tiquetes "en la menor tarifa del mercado, con maleta de mano", salvo excepciones justificadas. La forma de hacer cumplir esa regla sin cargar al supervisor con la revisión manual de cada solicitud es que la plataforma tenga la política de viajes parametrizada (clase, tarifa, equipaje, anticipación mínima) y registre la anticipación con que se compra cada tiquete, que es la variable que más incide en el precio. El Anexo No. 1 no lo exige.

4. Impacto. *Sin experiencia específica en plataformas, la Entidad puede habilitar a proponentes que nunca han operado una y que recurrirán a terceros para cumplir; sin licencia vigente acreditada, puede habilitar a quien tiene un "vínculo comercial" pero no un derecho de uso durante la ejecución; sin política de viajes parametrizada, el ahorro que persigue el Plan de Austeridad depende de la revisión manual del supervisor.*

5. Solicitud. *Se solicita respetuosamente: (i) adicionar al numeral 9.1.2.1 el siguiente párrafo:*

> *"Al menos uno de los contratos aportados para acreditar la experiencia deberá haber tenido por objeto el suministro de tiquetes aéreos a través de una plataforma de autogestión o herramienta de reservas en línea (OBT), lo cual deberá constar en la certificación o en el acta de liquidación correspondiente. Cuando el contrato certificado haya sido celebrado con un contratante privado, el proponente deberá aportar, además de la certificación, las facturas electrónicas de venta expedidas en ejecución de ese contrato, que sumen al menos el valor certificado".*

(ii) Modificar el numeral 9.1.2.5 para que la certificación del proveedor del software indique "que la licencia o permiso de uso se encuentra vigente a la fecha de cierre del proceso y cubre, o es renovable, por el plazo de ejecución del contrato", con fecha de expedición no mayor a treinta (30) días calendario anteriores al cierre.

(iii) Adicionar al Anexo No. 1, en la descripción de la plataforma, la siguiente funcionalidad mínima: "La plataforma deberá permitir parametrizar la política de viajes de la Superservicios (clase de servicio, tipo de tarifa, equipaje, anticipación mínima de compra y niveles de aprobación), alertar al usuario y al aprobador cuando una solicitud se aparte de la política, y registrar para cada tiquete la fecha de solicitud, la fecha de aprobación, la fecha de emisión y la fecha del vuelo, de modo que la Entidad pueda medir la anticipación de compra y el ahorro obtenido frente a la tarifa más baja disponible en el momento de la solicitud".”

RESPUESTA:

La superservicios acepta parcialmente la observación por las siguientes razones.

En primer lugar, la Superservicios no considera necesarios exigir que la acreditación de la experiencia en expedición de tiquetes a través de “ODT”, pues por el contenido expreso de las certificaciones expedidas por los contratantes, esta puede constituir una barrera administrativa para participar en el proceso de selección. Basta con exigir la experiencia en la ejecución de contratos relacionados con el objeto del proceso de selección, hasta por la cuantía de este expresada en SMMLV. Con todo, la exigencia de otros requisitos habilitantes como la licencia IATA y la acreditación de un software a través de la cual se expedirán los tiquetes, lleva inmersa la verificación de la capacidad técnica del proponente para cumplir con las especificaciones exigidas por la Entidad. En cuanto a la parametrización al momento de la expedición del tiquete, conforme a la necesidad de la entidad, el deber del contratista es emitir los tiquetes en la categoría de tarifa económica.

No obstante, se encuentra razonable la exigencia de exigir la certificación con la indicación expresa en cuanto a que la licencia o permiso de uso se encuentra vigente a la fecha de cierre del proceso y cubre, o es renovable, por el plazo de ejecución del contrato; por esta razón, se modificarán los siguientes aspectos del estudio previo y el pliego de condiciones:

a. Modificar el capítulo “4.1.1.3.5. CERTIFICACIÓN DEL SOFTWARE” del estudio previo, el cual quedará así:

> *“El proponente deberá presentar con su propuesta una certificación expedida por el propietario y/o proveedor del software en el país, en el cual conste la existencia de un vínculo comercial, contrato, permiso de uso o licencia del software y/o plataforma*

electrónica por la cual serán suministrados los tiquetes aéreos, ***mencionando que se encuentra vigente a la fecha de cierre del proceso y cubre, o es renovable, por el plazo de ejecución del contrato; así mismo debe mencionar su*** *marca, el proveedor del mismo y si cuenta con las funcionalidades para consultar, reservar y emitir los tiquetes aéreos en tiempo real, en las diferentes opciones del mercado."*

b. Modificar en el mismo sentido el numeral *"9.1.2.5 CERTIFICACIÓN DEL SOFTWARE"* del pliego de condiciones.

OBSERVACIÓN 4.

*"**LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR "USUARIO Y CLAVE DEL GDS POR CADA AEROLÍNEA" ES TÉCNICAMENTE INEJECUTABLE Y DEBE SUSTITUIRSE POR MECANISMOS DE CONTROL VERIFICABLES SOBRE LA TARIFA BASE***
Gravedad: CRÍTICA
Sección: Numeral 8.10, obligación 12 (página 22); obligación 20 (página 23); Anexo No. 1, "Listado de tarifas".

1. Hecho observado. La obligación 12 del numeral 8.10 dispone:

> *"Suministrar usuario y clave del GDS por cada aerolínea que emita tiquetes aéreos, con el fin de corroborar el costo de cada tiquete".*

2. Fundamento normativo. *Artículo 4, numeral 4, y artículo 26 de la Ley 80 de 1993 (deber de la entidad de verificar la ejecución y de exigir calidad); artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (supervisión); artículo 24, numeral 5, literal b), de la Ley 80 de 1993 (reglas que permitan ofrecimientos de la misma índole).*

3. Análisis. *La finalidad de la obligación es correcta y este interesado la comparte sin reservas: la Entidad debe poder corroborar el costo de cada tiquete. Pero el medio escogido no es ejecutable. Los Sistemas Globales de Distribución (GDS) no asignan credenciales "por aerolínea": asignan credenciales personales a cada agente de una agencia acreditada, bajo un contrato de licencia entre la agencia y el proveedor del GDS que prohíbe compartirlas con terceros y que cobra por cada terminal o usuario activo. Entregar credenciales a la Entidad implicaría, para el contratista, incumplir ese contrato, y para la Entidad, operar un sistema diseñado para agentes de viajes, con el riesgo de generar reservas o transacciones involuntarias.*

Existen tres mecanismos que cumplen la misma finalidad de manera verificable y sin esos inconvenientes. El primero es el printer o registro de la reserva con la tarifa base publicada por la aerolínea, que la obligación 20 ya exige anexar a cada factura; basta precisar que debe mostrar la tarifa base, los impuestos y la clase tarifaria. El segundo es el reporte del BSP: todas las

emisiones de una agencia IATA quedan liquidadas en el BSP de Colombia, con tarifa, impuestos y comisiones, y el contratista puede entregar mensualmente el reporte de las emisiones facturadas a la Entidad para que el supervisor lo cruce con las facturas. El tercero es la verificación por muestreo: el supervisor selecciona cada mes una muestra aleatoria de tiquetes emitidos y confronta el valor facturado con el precio publicado por la aerolínea para esa ruta, fecha y clase; en varias aerolíneas, el número de tiquete permite consultar en línea el precio pagado.

Debe recordarse que las irregularidades detectadas en años anteriores por los organismos de control en contratos de suministro de tiquetes de entidades públicas prosperaron precisamente porque la adjudicación se decidió solo por el mayor descuento y la ejecución no contó con mecanismos que permitieran verificar la tarifa base sobre la cual se aplicaba ese descuento. El descuento solo es real si la tarifa sobre la que se aplica es verificable.

***4. Impacto.** Una obligación inejecutable no se cumple, y su incumplimiento generalizado la convierte en letra muerta; la Entidad queda, en la práctica, sin el control que buscaba. Un contratista que sí intente cumplirla incumple su contrato con el GDS. En ambos casos, la Entidad no obtiene la verificación del costo de cada tiquete.*

***5. Solicitud.** Se solicita respetuosamente sustituir la obligación 12 del numeral 8.10 por el siguiente texto:*

> *"12. Permitir a la Superservicios verificar la tarifa base de cada tiquete emitido, para lo cual el contratista deberá: (a) anexar a cada factura el printer o registro de la reserva expedido por el GDS o por el canal de emisión, en el que conste la tarifa base publicada por la aerolínea, la clase tarifaria, los impuestos y tasas, la tarifa administrativa y el descuento aplicado; (b) entregar mensualmente al supervisor el reporte de ventas del BSP correspondiente a las emisiones facturadas a la Entidad, o el reporte equivalente del canal de emisión para las aerolíneas que no liquidan por el BSP; y (c) atender dentro de los dos (2) días hábiles siguientes las solicitudes de verificación que formule el supervisor sobre una muestra aleatoria mensual de tiquetes, confrontando el valor facturado con el precio publicado por la aerolínea para la misma ruta, fecha, vuelo y clase en el momento de la emisión. Las diferencias no justificadas a favor del contratista se descontarán de la factura siguiente, sin perjuicio de las demás acciones contractuales".”*

RESPUESTA:

La superservicios acepta parcialmente la observación, pues, si bien se exige el printer de cada uno de los tiquetes que son emitidos, la entidad debe agotar y tener acceso a la plataforma que permita gestionar y verificar el valor y las condiciones propias de cada uno. No obstante, es necesario limitar el alcance de la observación, pues le asiste razón en el sentido que no es viable exigir el usuario y contraseña por cada aerolínea.

Conforme a lo anterior se modifican los siguientes aspectos del estudio previo y el pliego de condiciones:

a. Se modifica el numeral 3.12 del Capítulo 3.9 del estudio previo, el cual quedará así:

"12. Suministrar usuario y clave del GDS por el cual se emita tiquetes aéreos, con el fin de corroborar el costo de cada tiquete."

b. Modificar en el mismo sentido el numeral 12 del capítulo 8.10 del pliego de condiciones.

OBSERVACIÓN 5

*"**OBSERVACIÓN No. 5. EL ASESOR IN PLANT DEBE SUPRIMIRSE O REMUNERARSE, PORQUE SU COSTO NO ESTÁ CONTEMPLADO EN UN PRESUPUESTO COMPUESTO ÍNTEGRAMENTE POR TIQUETES***
Gravedad: IMPORTANTE
Sección: Numeral 8.10, obligación 18 (página 23); numeral 8.5 (página 21); numeral 3.4 de los estudios previos (páginas 38 y 39).

***1. Hecho observado.** La obligación 18 dispone: "Tener disponibilidad de un IMPLANT (In house) en las instalaciones de la Superservicios para la atención de los requerimientos, en caso de ser requerido por el supervisor del contrato". El numeral 3.4 de los estudios previos construye el presupuesto exclusivamente a partir del consumo histórico mensual de tiquetes ($81.974.848 promedio), indexado por IPC y con un 15 % adicional; no contempla partida alguna para personal destacado en la Entidad.*

***2. Fundamento normativo.** Artículo 27 de la Ley 80 de 1993 (ecuación contractual); artículo 2.2.1.1.2.1.1, numeral 4, del Decreto 1082 de 2015 (el valor estimado debe contemplar todos los costos); artículo 2.2.1.1.1.6.1 del mismo decreto.*

***3. Análisis.** El contrato es de monto agotable y se paga únicamente contra tiquetes efectivamente emitidos. El contratista no recibe remuneración distinta de la tarifa administrativa regulada y de las comisiones que las aerolíneas eventualmente reconozcan. Un asesor in plant es un empleado de tiempo completo, con salario, prestaciones y puesto de trabajo, cuyo costo anual supera con holgura el ingreso por tarifa administrativa que puede generar el volumen de la Entidad.*

La obligación está, además, redactada de forma condicional ("en caso de ser requerido por el supervisor"), lo que impide a los proponentes estimar si deberán asumir ese costo y, por tanto, formular ofertas de la misma índole. Y la Entidad ya exige un enlace exclusivo con disponibilidad permanente, un ejecutivo de cuenta y una plataforma de autogestión, que cumplen la misma

finalidad con mayor eficiencia; el propio numeral 6.2 explica que la plataforma permite que los funcionarios gestionen sus solicitudes sin intermediación presencial.

4. Impacto. *Un costo no presupuestado y condicional se traslada a la oferta de dos maneras igualmente indeseables: o los proponentes lo descuentan del porcentaje ofertado, en perjuicio de la Entidad, o lo omiten y luego no pueden cumplir, en perjuicio del servicio. En ambos casos se afecta la comparabilidad de las ofertas.*

5. Solicitud. *Se solicita respetuosamente suprimir la obligación 18 del numeral 8.10. En subsidio, si la Entidad considera indispensable la figura, se solicita que la obligación se reformule así: "18. Cuando el supervisor lo requiera por escrito y con antelación no inferior a cinco (5) días hábiles, destacar un asesor en las instalaciones de la Superservicios por el tiempo que se indique en el requerimiento. El costo de ese asesor se reconocerá al contratista a la tarifa diaria que se pacte en el contrato, con cargo al presupuesto del mismo, y se facturará de manera separada de los tiquetes".”*

PRESPUESTA:

La superservicios acepta parcialmente la observación por las siguientes razones.

Le asiste razón al observante en el sentido que disponer de un IMPLANT (in house) implica costos que pueden resultar demasiado oneroso para el Contratista; no obstante, la Superservicios sí requiere la posibilidad de contar con este servicio en condiciones de oportunidad, en caso que sea necesario un acompañamiento ocasional para solucionar o acompañar la gestión de situaciones administrativas que se puedan presentar durante la ejecución del contrato, sin que esto implique un costo adicional para la entidad, pues esto se exigiría de manera ocasional, en casos de extrema necesidad.

Por estas razones, se modificarán los siguientes aspectos del estudio previo y el pliego de condiciones:

Modificar el numeral 18 del capítulo 3.19 del estudio previo, el cual quedará así:

> *“18. Cuando el supervisor lo requiera por escrito y con antelación no inferior a dos (2) días hábiles, destinar un asesor IMPLANT (in house) en las instalaciones de la Superservicios por el tiempo que se indique en el requerimiento, sin que esto supere el equivalente a dos (2) días hábiles mensuales, ni implique un costo adicional para la Superservicios”*

OBSERVACIÓN 6.

*"**OBSERVACIÓN No. 6. EL PLAZO DE PAGO DE TREINTA DÍAS DEBE REDUCIRSE A QUINCE DÍAS, EN ATENCIÓN AL CICLO DE PAGO SEMANAL QUE LAS AGENCIAS TIENEN CON LAS AEROLÍNEAS***
Gravedad: IMPORTANTE
Sección: Numeral 8.6, Forma de pago, Nota 1 (página 21).

***1. Hecho observado.** El numeral 8.6 dispone que las facturas se emiten por periodos de siete días y que "los pagos se realizarán dentro de los treinta (30) días calendario siguientes" al cumplimiento de cuatro requisitos, entre ellos la certificación del supervisor y la "verificación de la vigencia de la licencia IATA", y que "de todas formas, los pagos estarán sujetos a la disponibilidad de PAC".*

***2. Fundamento normativo.** Ley 2024 de 2020 (plazos justos), artículo 3, que fija como máximo general un plazo de pago de sesenta días para las entidades estatales, plazo que es un límite y no un término de referencia; artículo 4, numeral 8, de la Ley 80 de 1993 (deber de la entidad de adoptar medidas para mantener las condiciones económicas del contrato); artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 (el análisis del sector debe considerar la estructura del mercado).*

***3. Análisis.** El numeral 3.2.1 de los estudios previos describe correctamente que el precio del tiquete pertenece a la aerolínea y que la agencia es un intermediario. Lo que no recoge es la consecuencia financiera de esa estructura: las agencias acreditadas IATA liquidan y pagan a las aerolíneas a través del BSP en ciclos semanales. Cada semana, el contratista debe pagar a las aerolíneas el valor íntegro de los tiquetes emitidos para la Entidad; si la Entidad paga a treinta días, el contratista financia con recursos propios entre cuatro y seis semanas de consumo, esto es, entre $80 y $120 millones en promedio según el propio estudio, de manera permanente durante toda la ejecución, sin que el contrato le reconozca remuneración alguna por esa financiación. Ese costo financiero se traslada necesariamente a la oferta: los proponentes lo descuentan del porcentaje que pueden ofrecer, o lo asumen y comprometen su liquidez, con el riesgo de suspensión por la IATA que ello implica. Como la Entidad ya exige facturación semanal con cortes de lunes a domingo, la reducción del plazo de pago no implica carga administrativa adicional. Y la verificación de la vigencia de la licencia IATA como requisito de cada pago, aunque legítima, debería hacerse por consulta directa de la Entidad en el registro público de IATA y no como carga documental del contratista en cada factura.*

***4. Impacto.** Un plazo de pago desalineado con el ciclo de pago del sector encarece la oferta, reduce el descuento disponible para la Entidad y excluye a las empresas de menor tamaño, que no pueden sostener esa financiación.*
***5. Solicitud.** Se solicita respetuosamente modificar la Nota 1 del numeral 8.6 para que quede así: "Nota 1: Los pagos se realizarán dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la*

radicación de la factura con el cumplimiento de los requisitos legales, acompañada de los soportes previstos en este pliego y de la certificación de pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. El supervisor expedirá la certificación de cumplimiento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación; vencido ese término sin pronunciamiento, se entenderá recibido el servicio a satisfacción para efectos del pago. La vigencia de la acreditación IATA será verificada por el supervisor mediante consulta en el registro público de la IATA, sin que se requiera documento adicional del contratista".”

RESPUESTA:

La Superservicios no acepta la observación, pues los tiempos para el pago de los tiquetes expedidos son razonables y proporcionales; en todo caso, estos son plazos máximos y corresponden a la programación del PAC que debe cumplir la entidad conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 2024 de 2020:

> “***ARTÍCULO 12. PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO EN CONTRATOS ESTATALES.*** *En los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que celebren las entidades estatales con una micro, pequeña o mediana empresa, según la normatividad vigente, los pagos deberán realizarse en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes, a la aceptación de la factura.*
>
> ***PARÁGRAFO 1o.*** *El cómputo del plazo establecido en este artículo estará* ***sujeto a la disponibilidad del Plan Anualizado de Caja (PAC).***

Por otro lado, la periodicidad de facturación, establecida en el numeral 8.6. del Pliego de Condiciones, permite el recaudo del valor correspondiente a los tiquetes adquiridos y autorizados durante cada periodo de siete días, con cortes de lunes a domingo, garantizando un constante flujo de caja al contratista; contrario a otras entidades que establecen los pagos mensuales.

IVÁN ALBERTO ORDÓÑEZ VIVAS
Director de Talento Humano

JIMMY HUMBERTO REYES MOZO
Contratista D. T. H.