

Medellín, 30 de octubre de 2025

Señores

UNIDAD DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO AEROCAFÉ

Bogotá D.C.

C-119

***Referencia.: OBSERVACIONES A LA CONVOCATORIA ABIERTA PAUG-CA-02-2025 PARA CONTRATAR
“LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS LADO AIRE DE LA ETAPA I DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ”. -***

1. Experiencia técnica a ser acreditada

La entidad contratante, a pesar de las observaciones recibidas en el proceso de contratación anterior y en el transcurso del actual proceso, continúa estableciendo condiciones que limitarán la participación de proponentes idóneos y totalmente capaces de hacerse cargo de los trabajos, especialmente aquellos con domicilio y experiencia en Colombia. A continuación, se presentan las condiciones establecidas por la entidad, las cuales no han sido modificadas hasta la fecha:

6.9.2.1.1. El Proponente deberá acreditar la construcción de una (1) única pista de aeropuerto, que cumpla simultáneamente con las siguientes condiciones técnicas mínimas:

- *a) Longitud igual o superior a mil quinientos metros lineales (1.500 m).*
- *b) La superficie total de cada pista pavimentada (incluyendo plataformas y calles de rodaje), no podrá ser inferior a setenta y cinco mil metros cuadrados (75.000 m²).*
- *c) Tipo de pavimento: asfalto o concreto hidráulico.*
- *d) El contrato debe corresponder a la construcción completa de la pista de aeropuerto incluyendo plataformas y calles de rodaje. No se admitirán contratos cuyo objeto principal sea ampliación, mantenimiento, reparación, reconstrucción o terminación.*

6.9.2.2.1 El Proponente deberá acreditar la ejecución de obras de estabilización de taludes y/o laderas con una longitud acumulada mínima de ochenta y tres mil metros lineales (83.000 m), ejecutadas mediante sistemas de anclajes activos convencionales y/o autoperforantes.

6.9.2.3.1. El Proponente deberá acreditar la construcción de estructuras en concreto reforzado con cimentación en pilas preexcavadas mecánicas, con un volumen total ejecutado igual o superior a dos mil setecientos metros cúbicos (2.700 m³).

6.9.2.4.1 El Proponente deberá acreditar la instalación de ayudas visuales para una (1) pista de aeropuerto con longitud mínima de mil quinientos metros lineales (1.500 m)

6.9.2.5.1 El Proponente deberá acreditar la ejecución de actividades de excavación, explanación y disposición en depósitos, terraplenes y/o presas en tierra, con un volumen acumulado de tres millones de metros cúbicos (3.000.000 m³)

El proponente deberá acreditar experiencias cuyo valor ejecutado y pagado, ya sea de manera individual o sumada, sea igual o superior a 449.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes SMMLV colombianos.

La experiencia técnica prevista para estabilización de taludes o laderas, Concreto reforzado con cimentación profunda y movimiento de tierras podrá ser acreditada con un máximo de seis (6) contratos de obra celebrados con entidades públicas o privadas.

El requisito relacionado con la acreditación de una pista de 1.500 metros es innecesario y desproporcionado frente al objeto a contratar. Esto genera que no sea posible encontrar empresas colombianas que reúnan tal experiencia técnica para participar como oferentes y que muy pocas empresas extranjeras sean capaces de acreditarla. En el contexto local, donde la construcción de aeropuertos desde cero ha sido limitada y, en su mayoría, **se ha enfocado en remodelaciones o ampliaciones en las últimas décadas**, dichos criterios favorecen la participación de empresas extranjeras.

Como soporte de lo anteriormente mencionado, presentamos a continuación un recuento de las características y años de entrada en operación de los principales aeropuertos del Colombia:

- **Aeropuerto Internacional El Dorado (Bogotá):** Cuenta con dos pistas de 3.800 metros de longitud cada una, superando ampliamente los 1.500 metros requeridos. Fue inaugurado en 1959 y la segunda pista se construyó en 1995 por Concreto.
- **Aeropuerto Internacional José María Córdova (Rionegro):** pista de 3.500 metros. Fue inaugurado en 1985 y construido por Arinco.
- **Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón (Cali):** pista de 3.000 metros. Fue inaugurado en 1971.
- **Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz (Barranquilla):** pista de 3.000 metros. Fue inaugurado en 1979 y se encuentra en operaciones desde 1981.
- **Aeropuerto Internacional Rafael Núñez (Cartagena):** pista de 2.600 metros. Fue inaugurado en 1947 y fue ampliado en 1982.

- **Aeropuerto Internacional Simón Bolívar (Santa Marta):** pista de 1.700 metros. Fue inaugurado en 1961.
- **Aeropuerto Internacional La Nubia (Manizales):** pista de 2.200 metros. Fue inaugurado en 1947.
- **Aeropuerto Internacional Palonegro (Bucaramanga):** pista de 2.312 metros. Fue inaugurado en 1974.
- **Aeropuerto Internacional El Edén (Armenia):** pista de 2.320 metros. Fue inaugurado en 1948.

Estas pistas no solo cumplen con la longitud mínima de 1.500 metros, sino que también superan la superficie pavimentada requerida de 75.000 m², considerando que una pista de 1.500 metros de longitud y 45 metros de ancho tendría una superficie de 67.500 m², sin incluir plataformas y calles de rodaje. Sin embargo, **todos los aeropuertos mencionados fueron construidos hace varias décadas** y, desde entonces, han sido objeto de ampliaciones y modernizaciones en sus terminales, alcances que no son exigidos como experiencia en este contrato.

En resumen, el nivel de exigencia técnica y la experiencia requerida actúan como un filtro muy riguroso, restringiendo la competencia a un grupo muy reducido de posibles oferentes, seguramente extranjeros, lo que podría tener implicaciones en términos de competitividad y alcance del proceso contractual. Siendo más específicos, y por la baja pluralidad de oferentes que se promueve, estas condiciones podrían aumentar el riesgo de acuerdos entre los proponentes respecto a la presentación de las ofertas y la posterior adjudicación del proceso.

2. Tipo de Contrato: Contrato de obra a precio global fijo con fórmulas de ajuste

Respecto a este tema, los Términos de Referencia establecen lo siguiente:

El modelo de contratación de precio global fijo implica que la totalidad de los riesgos y costos asociados a la ejecución del proyecto son responsabilidad exclusiva del contratista. Esto incluye, sin limitación, todos los costos financieros, administrativos, de seguros y de constitución de garantías, como la de seriedad de la oferta y la de cumplimiento.

*El valor total de la propuesta económica presentada por el proponente debe ser **único, definitivo e inalterable**, e incluir la totalidad de los costos directos e indirectos, los gastos*

administrativos, la utilidad, y, en general, todos los costos necesarios para la correcta y total ejecución del proyecto.

En consecuencia, el proponente es el único responsable de la estimación y asunción de estos gastos, los cuales deben estar contemplados y discriminados en la estructura de costos de su oferta. La entidad contratante no asume ningún tipo de costo financiero o de seguros.

*El valor estimado del Contrato será la suma de **\$639.583.680.291**, distribuido de la siguiente manera:*

El valor total se compone de los siguientes rubros, los cuales incluyen IVA y demás impuestos y tributos a que haya lugar:

- a. Retribución base: hasta \$ 535.218.044.761 M/Cte.*
- b. Valor estimado del plan de manejo Arqueológico: hasta \$ 1.257.950.852 M/Cte.*
- c. Valor estimado de compensación a terceros: hasta \$ 11.328.007.207 M/Cte.*
- d. Valor estimado de CCTV y control de acceso: hasta \$ 6.603.338.188 M/Cte.*
- e. Ajustes por variación del ICOCIV: hasta \$ 71.795.527.798 M/Cte.*
- f. Costos reembolsables del PMA: hasta \$11.042.129.557 M/Cte.*
- g. Costos reembolsables del PMT: hasta \$2.338.681.928.00 M/Cte.*

El valor de los ajustes por ICOCIV e IPC estará determinado por la variación efectiva de estos índices y tendrá como límite máximo una suma de **\$71.795.527.798**. Sin embargo, es claro que la variación en estos índices solo se conocerá una vez se materialice en el tiempo. Para la Cámara es fundamental conocer la forma en que se calculó el valor de ajuste que acá se establece, acorde al principio de planeación que debe ser acogido en estos contratos, en especial para un contrato con una duración de 46 meses (24 meses en su fase de construcción).

Por otro lado, para el alcance del contrato se estima un volumen de **5.800.000 m³** de excavación, actividad que tiene un impacto significativo sobre la certeza del valor estimado del contrato, lo que hace arriesgado apostar por la modalidad de precio global fijo, ya que se podrían generar los siguientes escenarios: **(i)** reducción del objeto contractual inicialmente definido, **(ii)** incremento sustancial del riesgo de incumplimiento del contratista y **(iii)** posibles reclamaciones para lograr la compensación de lo que resulte imprevisible. Teniendo en cuenta lo anterior y la importancia de esta actividad en el desarrollo del contrato como prerrequisito para todas las demás actividades y la incertidumbre que ella genera, especialmente a raíz de los hechos ocurridos en etapas anteriores del proyecto, la Cámara considera que el tipo de contrato que se establece no es el adecuado para el desarrollo de este proyecto.

Además, se debe resaltar que este tipo de contrato (**precio global fijo**) implica que el contratista asume las incertidumbres del contrato (se le traslada un mayor número de riesgos contractuales), relacionadas con:

- Variaciones en costos de materiales y disponibilidad de insumos.
- No se contemplan compensaciones por incrementos en costos de materiales o imprevistos geotécnicos.
- Ajustes por inflación (ICOCIV, IPC) limitados por un valor máximo predefinido.
- Variación en las cantidades de la obra a ejecutar, especialmente en lo relacionado con las actividades de movimiento de tierra, de alta incidencia en el costo y plazo del contrato, y que presentan una elevada incertidumbre tanto en la estimación volumétrica como en las características geotécnicas y mecánicas de los materiales a excavar, tales como su grado de alteración, consistencia, cohesión, densidad y comportamiento frente a la excavación y disposición.

De acuerdo con el conocimiento que tenemos del sector, consideramos que es difícil encontrar una empresa nacional o extranjera que esté interesada en cumplir con el objeto del contrato en los tiempos pactados y que esté dispuesta a asumir un nivel riesgos tan alto como el que presenta un contrato con un movimiento de tierras de estas magnitudes, en una región con un régimen de lluvias alto y poco predecible.

Respecto a lo anterior y a los riesgos trasladados al contratista en la matriz de riesgos del contrato, consideramos pertinente citar el Riesgo N°27 (inestabilidad) de la matriz de riesgos de este contrato y las observaciones realizadas por diversas empresas nacionales interesadas en participar.

Código de Riesgo	Nombre del Riesgo	Tipo de Riesgo	Descripción del Riesgo	Probabilidad	Impacto	Medidas de Mitigación	Asignación del riesgo
RIES-027	Daños o afectación de obras por deslizamientos o movimientos en masa del terreno adyacente	Técnico	Posibilidad de que se presenten deslizamientos o movimientos en masa provenientes de zonas adyacentes al área de construcción, que afecten estructuras en ejecución o terminadas, debido a inestabilidad geológica o lluvias intensas.	Media	Media	Implementación de un Plan de Monitoreo Geotécnico y Gestión de Movimientos en Masa	Contratista

Riesgo N°27 de la matriz de riesgos del contrato

El Riesgo N°27 “Daños o afectación de obras por deslizamientos o movimientos en masa del terreno adyacente”, es quizá el riesgo más relevante y delicado del presente proyecto, debido a que, a lo largo de muchos años, el área de influencia ha enfrentado problemas técnicos de consideración que han llevado a la terminación anticipada de diferentes contratos a raíz de la materialización de riesgos asociados a la geología, a la inestabilidad geotécnica y problemas hidrológicos en el área del proyecto. A pesar de que se han adelantado estudios adicionales, sólo al momento de la materialización de las obras, en muchos casos, podrán identificarse riesgos asociados a la estabilidad del terreno y condiciones geológicas verdaderas, lo que lleva al proyecto a una situación completamente imprevisible en la presente etapa del proceso de selección, que de ninguna manera puede ser asumido por un contratista y debe tener un tratamiento especial en la matriz de riesgos a través de su asignación en el contrato.

En ningún proyecto de infraestructura históricamente, el contratista ha asumido en su totalidad los riesgos geológicos, por su imposibilidad de cuantificarlos con precisión en etapas precontractuales y el riesgo que suponen para el equilibrio económico del contrato, esto genera que ninguna inversión privada y compañía aseguradora tenga total confianza en acompañar el proceso y en particular un proyecto como el Aeropuerto del Café que tiene antecedentes que hacen de este riesgo un mecanismo que puede desequilibrar fácilmente el contrato.

3. Gestión predial: entrega de los ZODMES de parte de la entidad contratante

Respecto a este tema, la entidad contratante establece lo siguiente en la minuta del contrato:

Cláusula 8.3 – Uso y Gestión de Zonas de Disposición de Materiales de Excavación Sobrantes – ZODMES.

8.3.1. El Contratista será el único responsable de gestionar, habilitar, operar y cerrar técnicamente las Zonas de Disposición de Materiales de Excavación Sobrantes – ZODMES necesarias para la ejecución del contrato. Esta responsabilidad incluye la identificación, negociación, legalización, mantenimiento y restitución ambiental de los predios utilizados, conforme a los requisitos técnicos, ambientales y jurídicos establecidos en el Anexo Técnico, la Licencia Ambiental vigente y las instrucciones del Interventor.

8.3.2. El Contratista deberá celebrar, por su cuenta y riesgo, los contratos civiles o acuerdos privados necesarios con los propietarios, poseedores u ocupantes legítimos de los predios designados como ZODMES. Estos contratos: (i) no generarán vínculo jurídico alguno con el Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ; (ii) se celebrarán sin intervención, aval, solidaridad ni responsabilidad del Contratante.

Es claro entonces que, si el contratista no consigue los predios a tiempo, se generaría una afectación directa al cronograma de movimientos de tierra y, por lo tanto, a toda la ruta crítica de la obra, sin que exista compensación o ampliación de plazo clara. Desde la CCI Antioquia consideramos conveniente que la entidad contratante, como dueño del proyecto, cuente con la identificación, negociación y legalización de los predios requeridos para los ZODMES del proyecto, con el fin de reducir el riesgo de sobre costos y mayor plazo del contrato que estas actividades pueden generar al asignarlas a cuenta y riesgo del contratista.

Cordial y atento saludo,


JOSÉ FERNANDO VILLEGAS HORTAL
DIRECTOR EJECUTIVO