

El contrato público de vigilancia privada:

**¿Es realmente el servicio de vigilancia un servicio de características técnicas
uniformes cuya contratación estatal tenga que hacerse idóneamente por acuerdo marco de
precios?**

Nardeth Viviana Camargo Mancipe

Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás



Maestría en Contratación Pública y Privada

Dirigido por:

Dr. Nicolás E. Lozada Pimiento

30 de junio de 2020

En agradecimiento;

A Dios Todopoderoso, por su amor infinito;

“Si puedes creer, al que cree todo le es posible”

Marcos 9:23

A mis padres, por su apoyo en este objetivo académico, que con esfuerzo no fue en vano;

A mis hermanos de sangre, la tinta de luz con la que escribí este texto,

y a ti..., última persona en la que pienso en la noche.

Mi más sincero agradecimiento y reconocimiento al doctor Nicolás Ernesto Lozada

Pimiento, por sus consejos y contribución en mi formación académica.

RESUMEN

La Ley 1150 de 2007 define bienes y servicios de características técnicas uniformes. Esta definición ampliada por el Decreto 1510 de 2013, permite que cualquier servicio o bien se catalogue como homogéneo y se pueda adquirir por acuerdo marco de precios, bolsa de productos o subasta inversa, donde se adjudica al menor valor.

Este artículo define el sector de la vigilancia, marco normativo, trayectoria e incidencia como negocio de proyección, formador de contratos públicos en Colombia. La procedencia legal y doctrinaria de los acuerdos marco, con el fin de evaluar si el servicio de vigilancia debe enmarcarse idóneamente en un acuerdo marco de precios. A partir de ello, se analizan las herramientas *e-procurement* como la Tienda Virtual del Estado, y el Soft Law o derecho blando que expide Colombia Compra Eficiente.

Se concluye que la vigilancia en Colombia no es un servicio de características técnicas uniformes, por la definición normativa y su diversidad de elementos y especificaciones. Por ende, no debería incluirse en un acuerdo marco de precios.

Con todo, visto lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, se finaliza este artículo con sugerencias y previsiones necesarias ante un acuerdo marco del sector vigilancia privada en Colombia.

Palabras clave: Vigilancia y Seguridad Privada, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, servicio de características técnicas uniformes, subasta inversa, selección abreviada, acuerdo marco de precios, Agencia de Compras Públicas para el Estado Colombia Compra Eficiente, Tienda Virtual del Estado Colombiano

ABSTRACT

Law 1150 of 2007 defines goods and services with uniform technical characteristics. This definition, expanded by Decree 1510 of 2013, allows any service or good to be catalogued as homogeneous and to be acquired by framework price agreement, commodity exchange or reverse auction, where it is awarded at the lowest value.

This article defines the surveillance sector, regulatory framework, trajectory and incidence as a projection business, forming public contracts in Colombia. The legal and doctrinal origin of the framework agreements, in order to evaluate if the surveillance service should be ideally framed in a price framework agreement. From this, the e-procurement tools such as the State's Virtual Store, and the Soft Law or soft law issued by Colombia Compra Eficiente are analyzed.

It is concluded that surveillance in Colombia is not a service of uniform technical characteristics, due to the normative definition and its diversity of elements and specifications. Therefore, it should not be included in a framework price agreement.

However, given the provisions of Decree 1510 of 2013, this article ends with suggestions and provisions necessary for a framework agreement of the private security sector in Colombia.

Key Words: Private Security and Surveillance, Superintendence of Private Security and Surveillance, service of uniform technical characteristics, reverse auction, short selection, framework price agreement, Public Procurement Agency for the State Colombia Efficient Purchase, Colombian State Virtual Store

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
I. CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA EN COLOMBIA: DETERMINAR SI EL SERVICIO ES DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES.	10
1.1 Contratación de bienes o servicios de características técnicas uniformes	10
1.2 Definición del servicio de vigilancia y seguridad privada.....	13
1.3 Marco legal del servicio de vigilancia y seguridad privada.....	14
1.4 Importancia de la oferta y demanda del servicio de vigilancia privada.....	16
1.5 Contratación pública del servicio de vigilancia privada	18
1.6 ¿Es la vigilancia un servicio de características técnicas uniformes?	22
1.6.1 Los servicios de vigilancia y seguridad privada son de utilización común, pero no de características técnicas uniformes	22
1.6.2 Servicios de características técnicas uniformes se adjudican al menor precio	31
1.6.3 Criterios ponderables para evaluar ofertas de vigilancia y seguridad privada, artículo 6 de la Ley 1920 de 2018.....	34
1.6.4 Mecanismos de contratación para servicios y bienes de características técnicas uniformes	35
II. EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA EN UN ACUERDO MARCO DE PRECIOS EN COLOMBIA	37
2.1 Herramientas <i>e-procurement</i> , plataformas electrónicas en la contratación pública por acuerdo marco de precios	37

2.2 Procedencia de los acuerdos marco de precios en Colombia	39
2.2.1 Marco legal de los acuerdos marco de precios	44
2.3 Del <i>Soft Law</i> o derecho blando que produce la Agencia Nacional de Compras Colombia	
Compra Eficiente, en la materialización de los acuerdos marco de precios	50
2.4 El servicio de vigilancia y seguridad privada en un acuerdo marco de precios en Colombia	52
2.4.1 Críticas a la Licitación Pública No. LP-AMP-048-2015 como primera	
operación para la celebración del acuerdo marco de precios de vigilancia y seguridad	
privada en Colombia	54
III. Conclusiones	62

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Significado
AMP.	Acuerdo Marco de Precios
CCE.	Colombia Compra Eficiente
SVSP.	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
TVEC.	Tienda Virtual del Estado Colombiano
VSP.	Vigilancia y Seguridad Privada
CNUDMI.	Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional.

INTRODUCCIÓN

Los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, se definen como “aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos...” (Ley 1150, 2007, art. 2). Así, se adicionó la definición en el Art. 5, Núm. 3 este tipo de bienes y servicios son aquellos en cuya evaluación solo aplica el menor precio.

El Decreto 1510 de 2013 amplió la definición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, lo que permite que servicios de calidades similares se incluyan en la definición.

Esto supone que, el creador de los estudios y proyectista de la invitación al contratar en las entidades públicas tiene alto margen de discrecionalidad para catalogar los bienes y servicios y enfocarlos en uno de los tres mecanismos, subasta inversa, acuerdo marco de precios o bolsa de valores, donde prima el menor valor como oferta favorable.

Como lo indica Ramírez Rusinque (2014) la enunciación sobre este tipo de bienes señalada en el Decreto 1510 de 2013 añadió un calificativo no determinado en la Ley 1150 de 2007, que hace que la definición, en vez de ser despejada, resulte confusa. En opinión de Ramírez Rusinque (2014), se extralimita la definición de ley, al ampliar la definición en el decreto y permite que se incluyan en este tipo de bienes aquellos de atributos similares.

Ramírez Rusinque (2014) además registra el querer de la Agencia Colombia Compra Eficiente de encuadrar toda la contratación en el régimen del valor inferior, como único elemento de adjudicación.

Es así, como la Agencia Colombia Compra Eficiente, pretende cobijar el servicio de vigilancia y seguridad privada como un servicio con características técnicas uniformes y adjudicar licitación para un acuerdo marco de precios.

La licitación para escoger proveedores en el acuerdo marco de precios de vigilancia no ha sido pacífica, al parecer indica problemáticas como requisitos superiores y excluyentes, generación de monopolios u oligopolios, entre otros más, por lo que se examinará si el mecanismo de acuerdo marco es el idóneo para contratar el servicio y así ponderar la eficiencia de este procedimiento ante la operación de vigilancia privada.

De acuerdo con este contexto surge la siguiente pregunta de investigación: ¿La vigilancia y seguridad privada es un servicio de características técnicas uniformes y debe ser objeto de acuerdo marco de precios como mecanismo idóneo para la contratación pública de este servicio?

Este estudio se justifica con la necesidad de aclarar si los servicios de vigilancia y seguridad privada tienen descripciones técnicas o estándares de desempeño y calidad iguales o semejantes, si es factible que el Estado los agrupe como servicios homogéneos y, además, si el acuerdo marco de precios es el mecanismo idóneo para su adquisición.

Nota la autora que existe un déficit de investigaciones a la fecha sobre este tema, lo que hace imprescindible la búsqueda de información que permita resolver el problema planteado en este documento.

Por lo que, para dar respuesta a la pregunta de investigación, en este artículo se reflejará el concepto, marco legal, importancia económica, social y laboral de la vigilancia y seguridad privada en Colombia, su contribución al desarrollo del país en la búsqueda de seguridad y convivencia que genera el servicio, como parte activa e importante de crecimiento en la sociedad. Se analizará la formación y celebración de actos y contratos públicos de vigilancia privada en Colombia, así como

la incidencia de las empresas en la economía de la nación. También se evaluarán las características técnicas del servicio de vigilancia.

Conjuntamente, se verá el acuerdo marco de precios, para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes en el servicio de vigilancia privada, su incorporación en la contratación pública en Colombia y la creación de la Agencia Nacional de Compras Públicas Colombia Compra Eficiente, así como el valor jurídico de sus conceptos, además se estudiará la creación de la Tienda Virtual del Estado Colombiano como herramienta para la agregación de los acuerdos.

Finalmente, los acuerdos marco de precios, se considerarán en el contexto del servicio de vigilancia y seguridad privada, y se mirará con criterios examinadores la licitación pública LP-AMP-048-2015, actualmente suspendida, que diseñó Colombia Compra Eficiente para convocar proveedores en vigilancia dentro de un acuerdo marco de precios. Para terminar, se presentarán las conclusiones.

La metodología del presente artículo investigativo se desarrollará mediante análisis dogmático con un enfoque de investigación cualitativo. Se aplicará la técnica de revisión documental (libros, bases de datos electrónicas y búsqueda jurisprudencial) sobre el contrato público de la vigilancia privada, características técnicas uniformes y acuerdo marco de precios como herramienta de agregación de demanda del servicio de vigilancia privada.

Esta investigación cualitativa permite obtener una perspectiva del estado actual del servicio de la vigilancia y seguridad privada para analizar la actividad como negocio formador de contratos públicos en Colombia.

I. CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA EN COLOMBIA: DETERMINAR SI EL SERVICIO ES DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS UNIFORMES.

1.1 Contratación de bienes o servicios de características técnicas uniformes

La contratación estatal en Colombia se desarrolla alrededor de la Ley 80 de 1993 y los decretos que la reglamentan. Esta ley tiene como finalidad efectivizar los fines del Estado, garantiza la prestación de los servicios públicos y la consecución de derechos e intereses de los particulares.

Para Gorbaneff (2003), la Ley 80 de 1993 está fundada en la idea clásica de economía, con principios de racionalidad, publicidad, gratuidad, que permite elegir la mejor propuesta, donde las entidades gubernativas buscan la observancia de fines y la prestación de servicios, además reconoce la intervención de los particulares, quienes obtienen provechos al finiquitar el objeto del contrato.

Para Amaya (2016), fue pensada como una norma principialista, orientadora de la gestión contractual del Estado Social de derecho.

Es así, como en la Ley 80 de 1993, para elegir el particular que ejecute el fin, el precio no es el único factor determinante para la selección de un oferente; se aprueba a la administración, enmarcada en principios de contratación, establecer factores para evaluar una propuesta con el mérito necesario para compensar la necesidad de la entidad del Estado.

Posteriormente con el Decreto 2170 de 2002, en el Art. 4º, se establece que el contrato público que tenga como esencia adquirir bienes o servicios con características técnicas uniformes

y de común utilización, tenga en cuenta un único factor de evaluación el precio y la calidad de los bienes ofertados.

Aunque este decreto se consideró como un exceso a la ley y fue derogado, en Colombia permitió recapacitar sobre cómo se definen y cuáles son los servicios y bienes uniformes, así como determinar como único juicio de apreciación, el precio inferior ofertado.

Con la Ley 1150 de 2007, Art. 2, se definieron los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, como “...aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos...” (Ley 1150, 2007, art. 2). Y se adiciona la definición en el Art. 5. Núm. 3 al establecer que en su evaluación solo aplica el menor precio.

Así mismo, en el Art. 2, se establecen los procedimientos contractuales que deberán utilizar las entidades para su adquisición:

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos (Ley 1150, 2007, art. 2).

Posteriormente, a través del Decreto 1510 de 2013, Art. 3, se da una nueva definición.

Bienes y servicios de características técnicas uniformes son los bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2, del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 (Decreto 1510, 2013, art. 3).

Sin embargo, se considera que esta nueva reglamentación excede lo ya definido por la Ley 1150 de 2007, que consiente que servicios y bienes de calidades similares se incluyan en la definición, lo que deja una brecha para que todos los bienes semejantes se consideren de características técnicas uniformes.

La anterior definición, consagrada en el Decreto 1510 de 2013, fue compilada finalmente en el decreto único reglamentario Decreto 1082 de 2015, por lo que se conserva la misma enunciación en el artículo 2.2.1.1.1.3.1.

Así, con lo expuesto anteriormente, estos bienes uniformes y de utilización común en la contratación estatal, en su mayoría se adquieren por modalidad de selección abreviada en subasta inversa, donde el ente que requiere la prestación del servicio o el suministro del bien homogéneo establece los requisitos habilitantes, las especificaciones técnicas análogas y adjudica a quien además de cumplir con estas exigencias, oferta el menor precio.

Sin embargo, son cuatro los mecanismos viables para adquirir estos servicios o bienes de categorización uniforme: subasta inversa, compra por catálogo, acuerdos marco de precios (AMP) y bolsas de productos.

En cuanto a compra por catálogo Becerra (2009) indica, que dará a los sujetos estatales la posibilidad de comprar servicios y bienes ofrecidos mediante disposiciones de compra directa, y el distribuidor obtiene un contrato en las condiciones y términos advertidos en el acuerdo.

Mientras que, en los procedimientos de adquisición en bolsas, señala Lizarazo (2000) se mercantilizan contratos que responden al traspaso físico de un producto, y se comercializa la transferencia de la propiedad.

1.2 Definición del servicio de vigilancia y seguridad privada

El Art. 2 Decreto 356 de 1994 define los servicios de Vigilancia y Seguridad Privada (VSP) como:

Las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con este mismo fin (Decreto 356, 1994, art. 2).

Acorde con esta definición, Agirreazkuenaga (1989) adiciona que se deben determinar las funciones encomendadas a la seguridad privada y, al tenor de lo ya expuesto puede corresponder, entre otras, a los proveedores de vigilancia, la seguridad y protección de toda clase de bienes.

Por otra parte, en el Art. 17 Decreto 2355 de 2006 se entiende por VSP:

Las actividades que desarrollen las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, en beneficio propio o de terceros, tendiente a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en aras de un orden justo en lo relacionado con la vida, honra y bienes propios o de terceros (Decreto 2355, 2006, art. 17).

Para Torrente Robles (2015), se habla del sector de la vigilancia, en contraposición a seguridad pública y policía. Agrega además que el término proviene del latín *securitas*. “Seguro” procede de *securus*, que en su etimología más antigua significa estar tranquilo o cuidado.

Todas estas definiciones del servicio buscan dar respuesta a los problemas de seguridad.

1.3 Marco legal del servicio de vigilancia y seguridad privada

La violencia que vive Colombia hace más de cuatro décadas, incentivado por frentes armados contrarios a la ley, llevó a incrementos desbordantes de inseguridad, la criminalidad ascendía en los centros poblados y estimulaba las críticas al sistema por parte de sus habitantes. (Frühling et al, 2004).

Esto llevó a que el sector de la VSP en Colombia naciera con la necesidad de los comerciantes y ciudadanos en general de buscar una pronta solución para asegurar sus vidas y bienes muebles e inmuebles.

Según lo manifestado por Arteaga Botello (2009), en la década de los noventa se observó en América Latina un incremento en la violencia delictiva, eventualmente se podía sufrir de robo en la vía pública o ser víctima de un secuestro, miedo que se propagó en los países de la región, por lo que no sorprende que a finales del siglo XX haya aumentado la demanda de vigilancia privada.

Debido a lo anterior surge entonces la empresa privada, como una red de apoyo para fortalecer la vigilancia y la seguridad en el país, denominado por Glade y Stellino (1995) como el traspaso de actividades gubernamentales a inversionistas privados, con lo cual la empresa privada de vigilancia se convierte en un arma para la lucha contra la delincuencia que afecta al país, confirmado esto por Donahue (1991), quien refiere que se enlistan particulares para cumplir tareas de carácter público.

Actualmente, vigilancia y seguridad son servicios públicos que brinda el Estado; sin embargo, dejan de ser de forzosa ejecución directa para convertirse en servicios que suministran también prestadores privados, esto afirma lo manifestado por Bresser y Cunillgran (1998) que lo del Estado es público, pero lo público no siempre es estatal.

Con la Constitución de 1991 se introducen nuevos cambios, se consagran principios y derechos. Así con la Ley 61 de 1993 se delegó al presidente de la República las normas de armamento y la facultad de reglamentación del servicio de VSP. La Ley 62 de 1993, crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP); ese año se dio el único marco normativo específico para este sector, con la expedición del Decreto Ley 356 de 1994, que estableció que la vigilancia privada se podía prestar con credencial o licencia, expedida por la SVSP.

Durante más de dos décadas, el Congreso trata de diseñar políticas públicas que dignifiquen el sector, el oficio de los guardas de seguridad, y mejore el desarrollo empresarial, ejemplo de ello fue el Proyecto de Ley 72 de 2014, el cual buscaba regular el sector de seguridad privada en Colombia.

Este proyecto de ley archivado, establecía en el servicio de vigilancia patrones de desempeño y calidad, con el querer de instaurar legalmente que los servicios de VSP no eran de características técnicas uniformes. Una consagración legal de este tipo podría significar que el servicio de vigilancia no se contratara por adquisición en bolsas de productos o mediante acuerdo marco de precios, como mecanismo de selección para servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, y por ende una enfrenta a los grandes agentes económicos del país en el sector de la vigilancia, quienes se interesan por monopolizar el sector.

Los detractores del proyecto de ley lo consideraron impedimento para utilizar formas de contratación más eficaces y económicas, argumentaron que atentaba contra la inversión extranjera al suspender la renovación de licencias o credenciales de funcionamiento a quienes cuentan con capital, seguridad humana, capacitación y entrenamiento extranjero, y presuntamente servía para

archivar procesos que se adelantan contra el denominado cartel de la VSP, causales estas que originaron el archivo del proyecto.

Lo anterior confirma lo expuesto por Álvarez-Londoño (2007), quien indicó que la economía de un Estado en camino de desarrollo, goza de organizaciones de mercado propias, con políticas de competencia diferentes, concentración de dominio político y económico, captura instituciones, entorpece la independencia de las autoridades; no cuenta con recursos humanos y financieros para instituir organizaciones consistentes que actúen contra la anticompetencia; por lo que el mercado económico se concentra en pocos y aumenta las diferencias económicas y sociales.

Finalmente, de un nuevo proyecto resultó la Ley 1920 de 2018, que regula de manera general el sector, sin referirse a las condiciones uniformes. No obstante, luego de décadas para llegar a una nueva reglamentación en el sector, esta norma, denominada Ley del Vigilante, no ofrece nuevas garantías para los trabajadores del sector y, a pesar de que se intentó modernizar la legislación, queda demostrado que la realidad operativa requiere mayor regulación, ya que el mercado es cada vez más competitivo.

1.4 Importancia de la oferta y demanda del servicio de vigilancia privada

El servicio de seguridad privada contribuye al desarrollo económico del país, el último informe de distribución del servicio, publicado el 23 de julio de 2019 por la SVSP, refleja que existen 623 empresas de seguridad con armas, 52 sin armas, 47 cooperativas, 9 transportadoras de valores, 93 escuelas de capacitación, 17 empresas asesoras, 33 empresas blindadoras, 522 departamentos de seguridad, 2 comunitarias, 5382 asesores, consultores e investigadores (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada [VSP], 2019), lo cual evidencia el crecimiento y participación de las empresas de vigilancia en los ingresos operacionales de la

Nación. Como lo manifiesta Regalado Hernandez y Soto Contreras (2007), en Colombia las pequeñas y medianas empresas son garantes del 30 % del PIB y 35 % del empleo.

Esta creciente demanda del servicio, acompañada del incremento de la industria en el sector, significa generación de empleo, como se evidencia en el último estudio de personal de la oficina de planeación de la SVSP, donde se cifraron 244 757 trabajadores solo en el área operativa 19 140 escoltas, 2720 manejadores caninos, 6941 operadores tecnológicos, 11 998 supervisores, 2 tripulantes, 203 956 vigilantes (VSP, 2016).

En cuanto a la importancia social, ésta radica en la búsqueda de seguridad y convivencia que genera el servicio, ya que la situación actual del post conflicto generó que grupos delincuenciales se desplacen a los centros poblados, lo que aumenta el sentimiento de inseguridad, e incrementa los indicadores de crímenes y hurtos.

Las empresas de seguridad privada son parte activa e importante de crecimiento en toda sociedad. Un claro ejemplo se tiene en Colombia pues, con la colaboración de estas, se ha reducido significativamente el delito y se han protegido personas y bienes en el sector público, privado y comercial, donde el prestador de servicios de seguridad aporta condiciones básicas de estabilidad para que el cliente tenga éxito en su negocio u organización (Maciel Sosa, 2008).

De acuerdo con Lorec Valcarce (2014), la seguridad no solo es legitimación jurídica y simbólica del Estado, sino que éste a la vez es un usuario que requiere y adquiere bienes y servicios ofrecidos por empresas del sector, donde el Estado regula, acompaña y asiste la prestación de la vigilancia privada, y reconoce la actividad como legítima.

Con base en la importancia, el Estado debe buscar el aumento de la competitividad en torno al servicio de vigilancia, incrementar la inversión y la ampliación de la productividad en un

ambiente de equilibrio financiero y unificación en el mercado mundial. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).

1.5 Contratación pública del servicio de vigilancia privada

En Colombia, servicios de vigilancia solo los pueden prestar las empresas cuya forma societaria es de responsabilidad limitada, con el único objetivo de prestar servicios de VSP y servicios conexos de asesoría, consultoría e investigación, y las asociativas sin ánimo de lucro, que son las cooperativas especializadas en las cuales los trabajadores son gestores y aportantes.

Las empresas o cooperativas de VSP deben contar con licencia o credencial con una vigencia de hasta 5 años, renovable, otorgada por la Superintendencia de VSP, organismo nacional agregado al Ministerio de Defensa, que controla, vigila e inspecciona la industria de seguridad privada, con autonomía administrativa y financiera.

Estas cooperativas y empresas ofertan vigilancia y seguridad privada ante peticiones de servicio de entidades públicas en el territorio nacional, mediante los procedimientos contractuales de las leyes nacionales para suscribir un contrato estatal, definido por Cubides et al. (2016) como obligaciones generadas por actos jurídicos procedentes de la autonomía de la entidad del Estado.

El doctor Silva Tenorio (2019) agrega a la definición legal del contrato estatal un elemento teleológico, la observancia de los cometidos estatales, de los que manifiesta el primordial elemento es el interés público, independiente al objeto del contrato.

Así, un deber legal de la administración pública es cuidar, salvaguardar y proteger los bienes muebles e inmuebles que tienen bajo su custodia; por lo que requieren el servicio no solo por protección, sino para evitar sanciones y no incurrir en responsabilidades (Torrente, 2015).

Del mismo modo, Linares (2013) afirma que el nacimiento de contratos estatales parte de un proceso interno en el que la administración al decidir contratar, determina el objeto del contrato y considera aspectos legales, técnicos y económicos.

Por lo que, para lograr el nacimiento del contrato público de la vigilancia privada, la entidad pública que tiene la necesidad de contratar, planea los contratos públicos conoce sus necesidades y las características del servicio de seguridad que requiere, y como resalta el doctor Matallana Camacho (2015), esencial es el principio de planeación que integra los estudios previos para la eficaz ejecución del futuro contrato que va a celebrar el Estado.

Esta obligación de planeación de los sujetos estatales que consagra el Art. 15 Decreto 1510 de 2013, con la obligación de estudiar el sector, es decir, el mercado desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgos, en cumplimiento a lo estipulado en la ley y frente a las particularidades del servicio de VSP, por lo que resulta fundamental el análisis del mercado, el cual se debe efectuar a la luz del mercado nacional, regional y los antecedentes de la entidad para contratar.

Adicionalmente, el planeador debe identificar las modalidades y medios requeridos para la entidad contratante en busca de satisfacer necesidades de interés general como principio constitucional (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 1).

Asimismo, un estudio de mercado y estudios del sector debe llevar a indicadores económicos que consientan pluralidad de oferentes, y libre competencia; además, Mejía (2019) advierte que, los estudios del sector permiten establecer el contexto de la contratación e identificar riesgos y determinar requisitos habilitantes.

La identificación de riesgos en el servicio de vigilancia y exigir garantías se fundamenta al ser el servicio de medio y no de resultado, lo que llevaría a aplicar la teoría de los doctores Valencia

Zea y Ortiz Monsalve (2015) y, en consecuencia, el mal cumplimiento de una obligación debe probarlo quien lo alega, ya que no es suficiente la simple afirmación de que el cumplimiento no alcanzó a satisfacer los intereses perseguidos por el acreedor.

De acuerdo con la naturaleza del contrato de VSP, es viable exigir garantías que cubran amparos de cumplimiento, responsabilidad civil extracontractual y prestaciones sociales, salarios y compensaciones laborales; la calidad se verifica de manera inmediata a la par de su ejecución, por lo que no se hace necesario ampararla. Llamas Foliaco (2018) manifiesta que pueden adicionarse cláusulas de gestión del riesgo empresarial o de mercado asociado al proponente.

Por mandato legal la responsabilidad civil extracontractual, debe garantizarse con una póliza de riesgo cubierto el uso de armas de fuego indebido u otras provisiones del servicio, con un monto asegurado no inferior a 400 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Como lo explican García Beltrán y Pedreros Sáchica (2015), la responsabilidad civil extracontractual es ajena a la contractual y se relaciona con el resarcimiento de daños que se originen por motivos de una conducta humana.

Una vez establecidos el objeto contractual y los riesgos del servicio, el precio del contrato en el servicio de vigilancia en Colombia está regulado o tarifado por la Superintendencia de VSP. De Lugo (1646) habló de estos precios regulados, y denominó justo precio legal aquel que era fijado por el magistrado, príncipe o la ley.

De Molina, L (2011) manifestó que el costo equitativo de los objetos, depende de la evaluación de los individuos de cada territorio; y cuando en alguna zona se vende un bien, generalizado y con el mismo precio, sin monopolio, engaños, o estafas, ese costo debe tenerse como precio justo en esa región.

No obstante, aunque reguladas las tarifas, se presentan casos de fraude, por tal razón la Superintendencia de Industria y Comercio investiga actuaciones por posible colusión de empresas y cooperativas de VSP, prácticas facilitadoras como intercambio de información de empresas y políticas de precio vertical o señalización de precios, y acuerdos de estandarización (Quesada Estevan, 2013).

Lo anterior se corrobora con el llamado caso Moreno o cartel de la contratación, en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio condenó a 7 compañías del sector y 17 altos directivos vinculados con estas, mediante Resolución No 19 890 del 24 de abril de 2017, por violar la libre competencia económica, que consistía en que las empresas simulaban ser competidoras independientes en los procesos de selección, cuando en realidad actuaban en forma coordinada, concertada y bajo una misma dirección mediante cartelización.

Así, alianzas entre empresas que tengan por finalidad limitar la competencia, son contrarias a la ley. Esto lleva a reflexionar que la finalidad Constitucional es la cooperación entre sujetos con fines financieros dentro de las compañías individualmente consideradas o frente al derecho de asociación (Piedrahíta, 2009).

Finalmente, la contratación pública del servicio de VSP en Colombia en su generalidad obedece a la modalidad de licitación pública, la cual definen Laso Sayagués y Hugo Martíns (2002) como una convocatoria a los interesados que cumplan las reglas definidas y presenten ofertas, de las cuales se elige la más ventajosa para la entidad, y con esta se suscribe contrato. Esta es la modalidad de selección de mayor uso por parte las entidades públicas en el país para contratar los SVP.

Ruiz et al. (2004) nos recuerdan las ventajas de la licitación, que propicia la competencia en un plano de igualdad, que permite superiores condiciones de calidad, menor precio,

conformidad y condiciones de pago; así mismo, la licitación proporciona elegir un oferente, que presente escenarios propicios y beneficiosos para la administración pública, además permite vigilar y controlar los funcionarios delegados para el desarrollo del proceso licitatorio por parte de oferentes, veedores y en general de la ciudadanía, lo que disminuye las probabilidades de corrupción.

Así, a pesar de los defectos de la Ley 80 de 1993, es un modelo participativo, vinculante e incluyente que ha mostrado un esfuerzo por incentivar la pequeña empresa, ya que en Colombia las empresas de vigilancia nacen como empresas familiares.

1.6 ¿Es la vigilancia un servicio de características técnicas uniformes?

Con el anterior panorama, se abre paso a los siguientes argumentos que responden a esta pregunta, con lo que se afirma que el servicio de VSP no es de características técnicas uniformes.

1.6.1 Los servicios de vigilancia y seguridad privada son de utilización común, pero no de características técnicas uniformes

El servicio de vigilancia no es de características técnicas uniformes, pues al acudir a algunas de las innumerables características que puede combinar un usuario para satisfacer su necesidad de seguridad, claramente evidencia que no siempre se satisface la necesidad de una entidad pública de la misma forma.

Doctrinariamente, el doctor Santos (como se citó en Rosero Melo, 2019) hace una definición, que diferencia los servicios y bienes con características técnicas uniformes y los de común utilización:

Bienes y servicios con características técnicas uniformes: Son los bienes que prestan la misma utilidad para la entidad y satisfacen la necesidad de la misma forma, independientemente de la marca o nombre comercial.

Bienes y servicios de común utilización: Son los bienes requeridos o demandados por las entidades y ofrecidos en el mercado, en condiciones equivalentes, para satisfacer las necesidades, sin importar que se trate de un particular o una entidad (2019, p. 70).

Para Ramírez (2008), la planeación contiene objetivos, y labores para alcanzarlas, se muestran algunas de las múltiples características y tecnicismos que debe conocer el estudioso del mercado y de la contratación, que realice los estudios previos y pliegos definitivos para lograr la finalidad del servicio que satisfaga la necesidad de seguridad y vigilancia, ya que el servicio no es uniforme, ni igual para todas las entidades públicas.

Inicialmente, quien elabora los documentos de estudio y condiciones a contratar para el servicio de VSP deberá conocer la necesidad de la entidad pública y el requerimiento de la modalidad que hace que sus características no sean similares, por lo que el planeador del contrato debe mirar cuáles de los siguientes requerimientos va a necesitar del servicio y qué características puede encontrar:

➤ Vigilancia fija o móvil;

La vigilancia fija se desarrolla en un lugar determinado y tiene como fin proteger a personas y/o inmuebles en un lugar definitivo, y la vigilancia móvil se desarrolla en espacios abiertos o en un sector delimitado.

➤ Con escolta;

El fin del escolta es proteger a las personas, como lo menciona Mora Chamorro, “la figura del guardaespaldas conocida desde antiguo en los ordenamientos jurídicos de occidente... Hasta la

segunda mitad del siglo XX, cuando una persona no pública precisaba de protección, acudía al expediente de contratar a antiguos policías o ex militares” (2010, p. 142).

➤ Si se requieren vehículos y mercancías;

Los servicios de transporte de valores se usan para trasladar por vía terrestre, aérea, fluvial, lacustre o marítima, bienes con determinado precio, tales como moneda y oro, que actualmente permiten mantener el flujo económico en entidades bancarias, industriales, actividades de juego y azar, supermercados y en general toda aquella actividad económica donde se requiere la custodia del traslado de valores.

➤ Servicios con armas de fuego;

En determinados servicios, las entidades públicas requieren servicios con el uso de armas de fuego. Para Solís Peña “un arma es un ente inanimado, con un conjunto de mecanismos más o menos complejos, con la que conseguimos enviar un proyectil a cierta distancia y con una determinada precisión” (2007, p. 34).

➤ Vigilancia privada con medio tecnológico y material;

La entidad pública también debe hacer un estudio de los elementos técnicos o tecnológicos que van a acompañar el servicio; Laudon, K. y Laudon, J. (2012), recalcan que las organizaciones deben cuidar y administrar su infraestructura, al contar con la tecnología y los sistemas de información adecuada para desarrollar su trabajo.

Estos medios tecnológicos pueden ser circuitos cerrados, alarmas, dispositivos de detección, visión, audición remota, individualización, obstrucción, audición de comunicaciones, controles perimétricos y protección bancaria, medios de prevención de hechos terroristas, controles de acceso, elementos ofensivos, cámaras de seguridad, detectores de metal, mecanismos de control, alarmas, entre otra gran gama de elementos tecnológicos de seguridad; dichos elementos

son de gran importancia para el servicio, como lo afirma Colina: “las metáforas del ver y ser visto (de ascendencia benthamiana y orwelliana) son esenciales para comprender los nuevos sistemas de vigilancia, aunque los ojos sean impulsos digitales” (2006, p. 20).

Así, la entidad deberá planear el uso de equipos tecnológicos que en vigilancia son bienes y servicios conexos de nula homogeneidad, donde la diversidad de fichas técnicas que se pueden generar y el cálculo del valor son impredecibles; como estos medios no son uniformes, se ha tratado de clasificarlos en cuatro grandes grupos, circuitos cerrados de TV, medios tecnológicos de detección, control de acceso y medios tecnológicos de comunicación.

Respecto a las características de los medios tecnológicos, la entidad deberá establecer las especificaciones técnicas que satisfagan su necesidad; para Hernández Salguero y Sardina Cámara (2019) se deben relacionar las prescripciones técnicas que definen las características del suministro o alquiler, y considerar la incidencia del principio de acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad y no discriminación.

Sumado a lo anterior, tampoco hay homogeneidad en los numerosos pactos entre contratante y contratista que se pueden arrojar, como asunción del cambio de equipos o elementos tecnológicos, adecuación de instalaciones, acuerdo de precios en equipos alquilados o venta de los mismos, costos de mantenimiento, centrales de monitoreo propias o servidas, costos de IP, Internet, entre otros.

González Fernández (2007) considera que los contratos de mantenimiento no conducen a un cuerpo cerrado y rígido de obligaciones, la autonomía de la voluntad deja a los contratantes un margen más o menos amplio de libertad para definir los precisos contornos del contrato y de las obligaciones que recíprocamente van a asumir.

Además, se deben planear los mantenimientos preventivos y correctivos de equipos tecnológicos de vigilancia, pues sería inocuo que la entidad contratara el servicio de vigilancia por acuerdo marco de precios para mayor celeridad en el procedimiento, y posteriormente, mediante otra modalidad de selección, contratara el mantenimiento de los equipos de vigilancia.

De conformidad con el Decreto 4950 de 2007, si un usuario requiere un servicio adicional, este debe ser cotizado por la empresa o cooperativa especializada a precios reales del mercado, y de la misma forma deben ser contratados por el usuario.

Al ser tan variados estos servicios conexos en el mercado y no regulados los precios adicionales, en ocasiones se incurre en prácticas restrictivas de la competencia. Ejemplo de ello, cuando los precios del medio tecnológico son irrisorios en un mercado competitivo cuyo servicio es tarifado, con la intención de apoderarse de posiciones dominantes en el mercado frente a sus competidores y obtener la adjudicación del servicio.

Así, Escobar Gil (1998), frente a precios que soportan los contratistas, ha manifestado el carácter imperativo y de orden público, porque su finalidad es asegurar la satisfacción del interés colectivo.

➤ La entidad pública determinará si son servicios de vigilancia empresarial para organizaciones privadas o públicas;

Estos servicios especiales de vigilancia privada en Colombia son los que, de forma exclusiva y transitoria, autoriza la Supervigilancia a personas jurídicas privadas o públicas con el objetivo característico de proveer para sí mismos su seguridad en lugares de interés público o riesgo alto, que necesitan gran capacidad de seguridad, con aprobación del comité de armas del Ministerio de Defensa Nacional; referida a la custodia de los bienes y personas de las entidades con producción de actividades industriales, mercantiles y de prestación de servicios, entre otras.

➤ Servicios de vigilancia y seguridad comunitarios;

Existe también en Colombia la vigilancia comunitaria que, aunque no son contratos que comúnmente suscriba el sector público, son los desarrollados por la empresa comunitaria, junta de acción comunal o la comunidad en forma de cooperativa, así provee seguridad a sus integrantes en el territorio donde se establezcan; estrictamente, deben contar con un comité de veeduría comunal que ejerza las actividades de veeduría al servicio desarrolladas en el Decreto 2106 de 2019.

Estos servicios de vigilancia nos llevan a mirar la seguridad no solo en cabeza del Estado a través de sus agentes, sino de la propia comunidad, para responder a la demanda del servicio de vigilancia, a la asociatividad responsable, y a precisar responsabilidades en cada uno de los partícipes sean de carácter institucional o sociales. Alda et al (2007).

Dammert (2007) manifiesta que, aunque existan limitaciones en la prevención de punibles para estas organizaciones, se cuenta con aspectos sobresalientes como es el interés de la población en efectivizar su propia seguridad.

➤ Es posible requerir además capacitación e instrucción en vigilancia privada;

Las entidades públicas pueden solicitar capacitaciones especializadas al personal; quienes deberán tener experticia, conocimiento y habilidades para el adelanto de sus labores según las características del servicio contratado ejemplo de ello el sector educativo, estatal, empresas comerciales e industriales del Estado, hospitales, entre otros.

Así, para prevenir y contrarrestar la delincuencia, se debe contar con personal idóneo y entrenado, lo cual puede implicar una especialidad determinada que hace que la idoneidad en la prestación del servicio no sea uniforme, ya que el personal de servicio puede reunir calidades y capacitaciones distintas a las relacionadas con el desarrollo de sus funciones.

Sin embargo, es ilegal capacitarlos en técnicas militares o terroristas, por lo que las empresas deben exigir la idoneidad, ya sea porque cuentan con un departamento de capacitación o solicitan los cursos al personal, en escuelas aprobadas por la Supervigilancia, cuya finalidad es proporcionar instrucción, entrenamiento y modernización de conocimientos relacionados con el sector de vigilancia.

Exigir factores técnicos de experiencia e idoneidad como la capacitación de guardas, en la que existen más de 25 especializaciones aprobadas por la Supervigilancia, condiciones de experiencia y estudios superiores para personal operativo como supervisores y coordinadores; en las convocatorias públicas del Estado colombiano, casi siempre se visualiza como puntuables para la calificación de las propuestas, lo que lleva a desvirtuar el servicio de características técnicas uniformes.

➤ La entidad podrá requerir asesoría, consultoría o investigación en seguridad;

Estos servicios están reglamentados en el Decreto 2187 de 2001, la asesoría radica en la preparación de estudios en seguridad coherentes con procedimientos y métodos de vigilancia privada; previamente a esta se debe realizar la consultoría, que investiga los riesgos e incidentes, formula y recomienda estrategias y hace la valoración de los riesgos y el investigador es quien estudia, analiza las inseguridades y/o los orígenes de los incidentes dentro de una organización.

Es así como un requerimiento de estudio de seguridad para una entidad pública puede satisfacer aspectos como: identificar los espacios físicos y su vulnerabilidad, bienes y número de personas por custodiar, tráfico de población fluctuante, número de servicios y horario necesario, riesgos y su mitigación, aspectos de capacitación y especialización del guarda de seguridad, elemento principal del modelo de vigilancia privada, uso de medios tecnológicos, entre otras necesidades, según el tipo de seguridad que requiera el usuario.

- Requerimientos como fabricación, comercialización, instalación y utilización de dispositivos para vigilancia;

Esta actividad también se registra ante la Superintendencia de VSP y están sometidas a su constante inspección, control y vigilancia, un aspecto creciente en Colombia, con el auge de la informática y los medios de comunicación.

Lorec (2014) cataloga la innovación tecnológica como un subproducto de la búsqueda de prestaciones más accesibles, y frente a la irrupción de sistemas electrónicos dice que es posible gracias a la disponibilidad de nuevas tecnologías, pero también debido a la necesidad de hacer más baratos los medios de protección.

- Utilización de blindajes;

Existen además blindadoras de diversos tipos, entre ellos: elaboración, fabricación, ensambladura o producción de equipos o automotores blindados; importación, alquiler, leasing, arrendamiento, comodato de equipos, instalación o acondicionamiento de blindajes; lo anterior, siempre en consideración de las características y el nivel del blindaje.

- Requerimiento de servicios que involucren aglomeraciones de público;

Esta nueva modalidad se incluye en el Código Nacional de Policía. Ley 1801 de 2016.

La vigilancia hace posible la disminución de peligros en los que se ven abocados los sujetos individual o grupalmente, como hurtos, fraudes, retenciones e incidentes, permite tener y administrar información sobre individuos, la cual puede usarse para propiciar mayor seguridad y control de comportamientos (Arteaga Botello, 2009).

- Vigilancia y seguridad privada con medio animal canino;

En las grandes ciudades es frecuente el uso de perros adiestrados y entrenados de las razas autorizadas para prestar el servicio, como: pastor alemán, pastor belga, pastor holandés, schnauzer

gigante, border collie, rottweiler, bóxer, dóberman, retriever (labrador y golden), spaniels, beagle y setter; si bien otras razas pueden ser autorizadas, es aún más estricta la verificación de la habilidad del canino. La edad de trabajo canino es entre 12 meses y 8 años, y se excluyen ejemplares en preñez, celo o lactancia.

Una de las modalidades con éxito en este sector es el uso de caninos; en Colombia solo un mínimo de empresas cuenta con este servicio, ya que los caninos describen una regulación de alto costo para la empresa. Algunas de las particularidades de este servicio que niegan la uniformidad de dicha modalidad son, en principio, que la entidad deberá definir la especialización de los perros asignados para VSP, como entrenamiento en búsqueda de explosivos, detección de moneda, defensa controlada, búsqueda y rescate de personas, búsqueda de narcóticos, sin entrenarse simultáneamente en dos especializaciones de olfato.

Cualquiera de estas especialidades puede emplearse en la modalidad fija o móvil, por lo que no es uniforme el servicio canino, además, que será necesario concertar con el usuario responsabilidades frente al canino y limitaciones de estas, tales como funcionamiento de los caniles, almacenaje de alimentos, puntos de agua y de desagüe, instalación de guayas, entre otros requisitos que se suman al correcto funcionamiento de la especialidad canina y al derecho a la protección de los animales de cuidado y custodia.

➤ Otras variables para tener en cuenta por el proyectista del contrato público que afectan el servicio y excluyen la homogeneidad;

La inclusión de vehículos, control de rondas, arneses, líneas de vida, esquemas de vacunación, que son inconstantes o que afectan la tarifa, como los costos de gravámenes adicionales (estampillas, impuestos).

Finalmente, al estudiar algunas de las múltiples especificaciones del sector, se justifica agregar que la VSP en Colombia no es un sector estático, y menos aún con la multiplicidad de características y modalidades que puede exigir el usuario para cubrir sus necesidades de seguridad al momento de la prestación del servicio de vigilancia; así, para Correa (2015) debe existir un modelo dinámico de seguridad en la sociedad con una estructura y marco de adaptación a las nuevas estrategias de organización del delito.

En consecuencia, con las pocas características antes descritas del servicio, se puede determinar que dicho servicio no es técnicamente uniforme.

1.6.2 Servicios de características técnicas uniformes se adjudican al menor precio

En segundo lugar, miraremos cómo la VSP no se ajusta a la definición legal de bienes y servicios de características técnicas uniformes, ya que, en la evaluación de ofertas presentadas para prestar el servicio, no se puede aplicar solo el menor precio.

El servicio de VSP cuenta con regulación de precios, tarifada por la SVSP, por lo cual existe un tope mínimo de cobro por parte de las empresas y cooperativas a los servicios que se prestan, ya sea con medio humano, armado o sin arma y con binomio (manejador y canino).

El precio tarifado del sector de la vigilancia permite garantizar el pago de un salario, prestaciones y demás derechos laborales del trabajador, así como elementos mínimos de seguridad en los puestos de facción o costos de operación. Conforme al Decreto - Ley 356 de 1994, la Superintendencia de VSP establece anualmente a través de circular las tarifas del servicio de VSP; para el año 2020 están reguladas por la Circular externa No 20201300000015, a las cuales deben sujetarse vigilados y usuarios, donde se aplica un descuento hasta del 10% para cooperativas, lo

que se justifica en el interés superior de arraigo constitucional del respeto a derechos laborales en el sector.

Sumado a esto, en los criterios de evaluación en la selección de proveedores de VSP no se puede establecer puntaje a la Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU) igual o superior a uno, y este no puede ser inferior al 10% según la Ley 1607 de 2012, Art. 462-1; además, las empresas de vigilancia no pueden ofertar A&S al ser un valor estándar establecido tarifariamente por la Supervigilancia.

Lo anterior permite afirmar que, si el precio es tarifado por la SVSP, es decir, el precio mínimo de oferta es el mismo para las empresas de vigilancia en Colombia, y en un proceso de selección de proveedor para servicio de característica técnica uniforme, según la Ley 1150 de 2007 Art. 5. Núm. 3, los bienes y servicios de características técnicas uniformes son aquellos cuya evaluación solo aplica el menor precio para obtener el mayor puntaje, es claro que todas las empresas de vigilancia participantes en la convocatoria presentarían en su propuesta el menor precio regulado que se les permite, lo que ocasiona un precio igual en las ofertas, por lo cual en el servicio de seguridad privada el criterio menor precio no puede ser el criterio exclusivo ponderable para adjudicar.

A juicio de la investigadora, si los bienes y servicios de características técnicas uniformes tienen por definición legal que, a estos les es aplicable el menor precio, los servicios de vigilancia no ostentarían esta connotación.

Lo anterior es uno de los criterios que llevó a demanda de nulidad la resolución de apertura y el pliego de condiciones de la licitación para seleccionar proveedores por AMP en vigilancia, similar a lo que ocurre en el AMP de distribución de mensajería, veamos:

Dentro de control de nulidad parcial que se surte en el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 27 de septiembre de 2018, radicado 11001032600020160014200 (57875), contra la Resolución 1065 de 29 de julio 2016 y el pliego de condiciones de la licitación pública LP-AMO-106-2016, cuyo objeto es diseñar y celebrar un AMP para prestación de los servicios de distribución de mensajería expresa nacional, mensajería expresa internacional y transporte de carga nacional.

En la demanda se solicitó medida cautelar de suspensión provisional del acto cuestionado, con el argumento violación al artículo 5, numeral 3, Ley 1150 de 2007, que como vimos prescribe el menor precio en la evaluación de bienes y servicios con características uniformes.

Está licitación para AMP de mensajería, establece criterios de evaluación de acuerdo con factores técnicos y estimula la industria nacional, acuerdo adjudicado y celebrado.

Es así como en el control de nulidad con providencia de 13 de octubre de 2017, se resolvió suspender provisionalmente acápites del pliego de condiciones de mensajería, el despacho fundamenta que, al tratarse de un proceso de selección tendiente a suscribir un acuerdo marco de precios para adquirir servicios uniformes, el único factor de selección objetiva es el menor precio, por lo que la convocatoria transgrede la norma superior.

No obstante, ante el recurso de súplica interpuesto por CCE contra la medida de suspensión provisional, con decisión de magistrado diferente el 27 de septiembre de 2018, se argumentó que el menor precio ofrecido hace relación a procedimientos de selección abreviada por subasta, y no es aplicable en los AMP, por lo que en la operación primaria es factible que se incluyan criterios de evaluación diferentes al menor precio, ya que el acuerdo no tiene como finalidad la adquisición de este tipo de bienes sino, las condiciones para la futura provisión de los bienes por parte de los proveedores que se seleccionaran para ello, debate de nulidad que se está por decidir.

Los fundamentos jurídicos de la aplicación del menor precio en AMP, en el contexto de la vigilancia y seguridad privada desencadenan que, en la operación primaria y con fundamento legal se tendrán que evaluar los incentivos a la industria nacional, vinculación de mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad, además de factores que redunden en la calidad del servicio como son los componentes técnicos; y para la operación secundaria como se analizó el menor precio será el mismo para todos los proveedores seleccionados en la operación primaria al estar tarifados los servicios.

Conforme a ello, el servicio de vigilancia no permite aplicar el menor precio en ninguna de las dos operaciones de un acuerdo marco de precios.

1.6.3 Criterios ponderables para evaluar ofertas de vigilancia y seguridad privada, artículo 6 de la Ley 1920 de 2018.

La Ley del Vigilante establece una puntuación adicional en procesos de selección del Estado a las empresas que presenten vinculación de mujeres, personas mayores de 45 años o en condición de discapacidad; esto permite concluir que, además de las anteriores proposiciones para considerar que los servicios de VSP no son de características técnicas uniformes, la Ley del Vigilante establece criterios ponderables donde el servicio de vigilancia no se ajusta únicamente al menor precio, sino que se deben evaluar variables como lo ordena la ley.

Lo antes expuesto implica deducir que por esta causa tampoco el servicio es de características técnicas uniformes.

1.6.4 Mecanismos de contratación para servicios y bienes de características técnicas uniformes

En cuarto lugar, miraremos si algunos mecanismos de contratación para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes, como la selección abreviada por subasta inversa y acuerdos marco de precios, son convenientes al contratar servicios de VSP.

La subasta es quizás el medio de adquisición por parte del Estado más antiguo en la historia; como lo manifestó Alarcón Quiroga (2010), la puja de ofertas, como sistema público de contratación, es distinguido y usado desde épocas antiguas. El origen del término subasta se dio en Roma, utilizada como procedimiento general para las contrataciones del imperio o Estado; en aquella época los bienes móviles tomados del enemigo se ofertaban públicamente y en aquel lugar se fijaba una asta con el distintivo real, para indicar la subasta.

Actualmente la subasta es una forma de adquisición de bienes y servicios de características técnicas y de común utilización, desarrollada en forma presencial o electrónica, gracias al avance de las tecnologías de comunicación en la contratación.

La doctrina ha definido ampliamente la subasta inversa; para Vaca Núñez (2016), es un procedimiento en el cual los oferentes llegan a una puja que se adjudica a quien oferte el menor valor. Solano Sierra (2010) dice que es una modalidad de selección a través de la que se adquieren servicios y bienes que son comunes y con características definidas en una oferta pública donde solo se evalúa el precio, lo cual considera falencia al ceñirse la puja en el precio.

Ahora bien, un estudio del mercado para la prestación de servicios de VSP realizado por (Colombia Compra Eficiente [CCE], 2015) reveló que entre los años 2011 y 2014, las entidades estatales convocaron 2229 procesos de contratación por un valor de \$1 604 927 millones de pesos,

agrega que utilizaron como en la contratación de los servicios de VSP la licitación pública en un 57 %, seguida por la contratación directa (34 %) y la selección abreviada (6 %).

Se sabe entonces que en los procesos exceptuados de contratación directa no se demanda la obtención de varias ofertas (Matallana, 2015).

En licitaciones y procesos abreviados de menor cuantía para servicios y bienes que no son de uniformes características, se incluyen factores de calificación y calidad, los cuales se ponderan en forma separada de acuerdo con las fórmulas y puntajes señalados en los pliegos de condiciones. Chávez Villada (2010) recalca que se consagran elementos de verificación para habilitar al oferente y criterios de ponderación del ofrecimiento, y en esa medida se establece la lista de elegibilidad entre los habilitados con calificación superior.

Para Rosero Melo (2019), a la adquisición de este tipo de servicios que no son uniformes y de utilización común, se aplica la selección abreviada de menor cuantía.

Contrario a lo anterior, la selección por subasta inversa, aplica a bienes y servicios de características uniformes, en la cual se considera la oferta con menor precio único factor favorable.

Con lo antes referido y de acuerdo a estudios de mercado del sector de VSP, realizados por Colombia Compra Eficiente (CCE), servicios de vigilancia y seguridad privada se contratan en su mayoría por licitación, selección abreviada y contratación directa.

Estas modalidades no tienen como factor único de ponderación el menor precio, razón para sugerir que los servicios de VSP no son de características técnicas uniformes.

Sin embargo, con esta presunción se debe aclarar al lector que algunas entidades usan la subasta inversa para contratar servicios de vigilancia y seguridad privada, donde la puja dinámica realmente no se hace sobre el valor tarifado de la vigilancia, ya que no se puede reducir el precio estándar, sino sobre servicios adicionales que la entidad requiere, tales como medios tecnológicos,

coordinadores, vehículos, entre otros, y por cuyo servicio o suministro la empresa debe cobrar, por lo que se reafirma que la elección de aplicar el mecanismo contractual de subasta inversa realmente no se hace sobre el servicio de vigilancia, sino sobre otros servicios conexos.

Finalmente, podríamos concluir la teoría con lo expresado por el doctor González López (2010) las disposiciones estatales de contratación no es solo la diligencia en la aplicación de normas procedimentales de selección, sino en principios rectores que orientan el proceso contractual.

Con lo ya referido se dará paso a estudiar si el acuerdo marco de precios es el mecanismo idóneo para contratar servicios de VSP.

II. EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA EN UN ACUERDO MARCO DE PRECIOS EN COLOMBIA

2.1 Herramientas *e-procurement*, plataformas electrónicas en la contratación pública por acuerdo marco de precios

El desarrollo tecnológico ha llevado a grandes avances en aspectos económicos, sociales, ambientales, transaccionales, comerciales. Para Feldstein de Cárdenas et al. (2011) se constata que en los últimos años hay una revolución tecnológica de la comunicación electrónica, así el uso de internet, correos y datos electrónicos, modifican decididamente los negocios, al crear nuevas oportunidades de comercio.

La contratación pública no ha sido ajena a estos cambios tecnológicos, el avance de las telecomunicaciones hace que la oferta y la demanda hayan pasado de ser regionales a universales en términos de mercado y publicidad. Las redes de comunicación y el interés público que genera alcanzar satisfacer necesidades y el manejo de recursos, hacen del avance electrónico una

necesidad en la contratación. Para Escrihuela (2018), en determinadas contrataciones el interés público demanda ir más allá de la satisfacción de necesidades, incorpora innovaciones tecnológicas y así mejora los procedimientos en aras del interés público, lo que para el doctor Santofimio Gamboa (2009) es causa y efecto de la contratación del estado.

Para la OCDE (2018), el cambio tecnológico debe formar parte de una habilidad que excluya obstáculos para el sistema de contratación electrónica, por lo que Colombia no ha sido ajena al desarrollo tecnológico en la contratación.

Algunos de los adelantos normativos en la contratación electrónica, los menciona Castro et al (2010), Decreto – Ley 2150 de 1995, suprime y reforma trámites innecesarios en la gerencia pública. Directiva Presidencial 02 de 2000, establece la estrategia gobierno en línea en la política estatal “Agenda de Conectividad”. Decreto 2178 de 2006, crea en la contratación pública el Sistema Electrónico SECOP. Ley 1150 de 2007, que reformó la Ley 80 de 1993 e integró al SECOP a la contratación pública electrónica como sistema de gestión y Decreto 3485 de 2011, que reglamenta este sistema electrónico.

Este marco normativo creó el Sistema Público de Contratación Pública en Colombia (SECOP), bajo la dirección de la agencia de compras públicas para el Estado Colombiano, CCE, que permite la publicidad de los procesos y procedimientos contractuales. Para Laguado (2004), un sistema integrado de contratación responde a varias necesidades: integración de información, direccionamiento de política en materia de contratación electrónica e identificación de un responsable institucional en materia de contratación pública electrónica (*e-procurement*).

Una nueva versión, SECOP II, pasó de la publicidad de la contratación a una plataforma de transacciones que permite ejecutar el proceso en línea entre interesados y entidades públicas,

establece de este modo, como dice Santos Rodríguez (2017), un instrumento que en la contratación mejora la aplicación de las normas.

Aunado a lo anterior, la Agencia Nacional CCE creó SÍNTESIS aplicativo sin costo de acceso a normas, decisiones arbitrales, jurisprudencia, y otros asuntos relativos al sistema de compras públicas; y en el 2013 la Tienda Virtual del Estado (TVEC) “Coupa Supplier” como una aplicación de internet para las compras públicas en Colombia; en esta plataforma electrónica se puede comprar en grandes superficies (Gran Almacén) o a través de herramientas de agregación de demanda como los AMP.

Por consiguiente, detrás del desarrollo colectivo está la eficiencia del Estado. Las instituciones pueden desarrollarse per se, pero la calidad se la brinda el mismo Estado, con las herramientas necesarias cuyo tamaño deben ser acordes a las tareas que emprenda. Agosín et al. (2004).

2.2 Procedencia de los acuerdos marco de precios en Colombia

Inicialmente, la temática en estudio del servicio de VSP en un acuerdo marco de precios partirá de una reseña que contextualice el devenir de acuerdos marco de precios en el país, basado en la Constitución Política de Colombia de 1991, que para Bejarano Roncancio (2009) es carta magna, norma superior, en la que se señalan garantías, deberes y derechos de los habitantes del país; eje y principio jurídico de cualquier lineamiento, organizada desde los principios humanos y su declaración.

Promulgada la Constitución, las reglas generales de la contratación del Estado colombiano, están desarrolladas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 019 de 2012, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015 (Tamayo, M. R., 2017).

De manera que fue en la Ley 1150 de 2007 donde se hizo referencia por primera vez a acuerdos marco de precios.

Estos acuerdos forman un instrumento para adquirir en línea por parte del Estado Colombiano *e-procurement*, que se han desarrollado en varios países. La OCDE (2011) en un estudio resaltó cómo son cada vez más globalizados; sin embargo, la influencia de su uso viene de la República de Chile.

Para Velandia Venegas:

El procedimiento de los *acuerdos marco de precios* incorporado en el ordenamiento interno mediante la Ley 1150 de 2007 también es utilizado en distintas legislaciones: Yong 2013, Palacio 2014 y Pachón 2014, entre otros. Modelo que conforme con los documentos analizados en forma preliminar en el desarrollo de la investigación se aplica en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Perú, lo cual justifica la necesidad de ampliar el conocimiento en el contexto de los *Acuerdos Marcos de Precios* en el ámbito nacional y los efectos derivados de su implementación y utilización, así como algunos comportamientos identificados en la realidad social (2018, p. 5).

Total, que la apertura de canales electrónicos de compra de bienes y servicios a través de plataformas electrónicas del Estado llevó a la estructuración de nuevos mecanismos de compra, como el marco de acuerdos de precios y venta por catálogos en grandes superficies; según lo plantearon Quintero y Mutis (1995), era indispensable la modernización de la contratación del Estado para estar conforme con la internacionalización y apertura de fronteras.

Así, la dinámica de la contratación pública en Colombia busca adaptarse a las nuevas formas de contratación internacional para generar aperturas de mercado y estar conforme con las tendencias de globalización y los tratados de libre comercio suscritos por el país; según López

Medina (2004), las principales iusteorías trasnacionales se originan en Estados centrales y distinguidos (sitios de producción) y se reubican a Estados adyacentes (sitios de recepción).

Para Yong (2020), en un Estado el ordenamiento jurídico se ve influenciado por el derecho trasnacional así, refiere como países que firmaron acuerdos como el de la Organización Mundial de Comercio, siguen lineamientos en materia contractual fundados en principios de transparencia, imparcialidad, no discriminación, o cuando toman como referencia la Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI), siguen objetivos de eficiencia, no dilapidación de recursos, participación, igualdad y equidad en el proceso de contratación lo que genera transparencia y confianza pública.

Así las cosas, la administración pública debe referenciar el desarrollo conceptual de contratación estatal con fundamento en el Soft Law de costumbre internacional, así como incorporar a su interpretación normativa los tratados y convenios internacionales ratificados, predicado desde el deber de buena fe de cumplir lo pactado, Ley 32 de 1985 Convención de Viena.

Por ende, si la Ley 1150 de 2007 se adoptó con fundamento en la Ley modelo de la CNUDMI, debe leerse entonces con cimiento en dichos preceptos y en cuanto a los AMP con arreglo en los artículos 2, 32, 58 a 63 de la preceptuada Ley modelo de contratación pública.

Entonces, el reto que tiene Colombia en materia contractual es acoplarse a nuevos cambios dinámicos de la economía y producción internacional en materia contractual, a las nuevas formas, modalidades de contratación al desarrollo normativo de contratos atípicos, y a las plataformas electrónicas comerciales.

Como dice Suárez (2014), el reto del Estado, es incluir en su ejercicio elementos modernos de administración para nivelar eficiencia y transparencia.

Así pues, otras de las ventajas de estos acuerdos son aumentar el poder negociador del Estado, optimizar el valor de las compras y permitir un ahorro para la entidad estatal que acude a este mecanismo de contratación, que le permita conservar recursos de gestión, recursos humanos y tiempo, dar celeridad al proceso, todo lo cual conduce a mayor eficiencia y eficacia en la contratación.

Según la OCDE (2017), los instrumentos de compra colaborativa son herramientas con mayor utilización por los operadores de las licitaciones, impulsan la eficacia y la rentabilidad, son simplificados, reducen costos administrativos e incrementan el poder adquisitivo del gobierno.

Es así como para CCE, la celebración de acuerdos marco de precios permitirá a entidades, entre otros aspectos, reducir la cantidad de procesos de contratación, permiten un mejor manejo de inventarios y una mayor dedicación del funcionario al desempeño de la función pública; como afirma Gómez Lee (2015), se considera su beneficio en la obtención de un mayor valor de los recursos públicos.

El doctor Pachón Lucas (2014), frente a las ventajas del AMP, revela que estos acogen experiencias de compras oficiales de otros países, estructuran negocios al acumular la demanda, y generan economías de escala favorables en precios, los oferentes de bienes y servicios no tienen necesidad de atender convocatorias por cada entidad, los compradores ahorran todo el trámite de procesos de selección, con reducción de tiempos y gastos administrativos.

La CNUDMI, en su anuario 2009 relaciona como ventaja de los AMP la reagrupación de los procedimientos de contratación, al adoptar una y no varias veces el proceso, se fijan requisitos y condiciones antes de un pedido, gastos menores en operaciones y reducción de plazos de entrega de bienes y servicios, a si su adquisición se hubiere dado por separado.

Para el doctor Álvarez-Casallas (2020), los AMP expresan una centralización de las compras públicas y aduce como ventaja la eliminación de los costes de transacción por cada una de las entidades en la operación primaria.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 2015-00103 (54549), ha expresado que los AMP buscan desarrollar principios como celeridad y economía así, luego que CCE realice la primera operación, la entidad pública solo emitirá la orden de compra, al simplificar los procedimientos entre la necesidad y la entrega de bienes o ejecución del servicio y, economía al reducir costos de operación del proceso de selección en contratación pública, además garantiza proveedores por el lapso de tiempo que dure el AMP.

Con estas ventajas, sumadas a la disminución del riesgo que implica estructurar un proceso contractual e incursionar en probables conductas disciplinarias, fiscales y/o penales, las entidades públicas acudirán a los procesos por AMP; como dice Pernas García (2012), la administración pública acudirá al mercado para contratar obras o servicios con la intención de cumplir con las funciones públicas atribuidas y atender sus propias necesidades.

Para concluir, no todas son ventajas en los AMP. La CNUDMI (2012) en una revisión a la guía de incorporación de la Ley modelo de contratación Pública, hizo un estudio sobre las problemáticas que traen los AMP, no solo como mecanismo autónomo, sino además por su uso inapropiado.

Menciona como la eficiencia del procedimiento se puede contraponer a la rentabilidad económica, ya que en busca de eficiencia se puede afectar la calidad, el precio o la necesidad de la entidad. Además, agrega que en la práctica se evidencia la reducción de competencia, falta de transparencia y procesos de colusión que se constituyen en la relación adjudicatario - proveedor y no en los procedimientos competitivos de la Ley modelo.

En los AMP a largo plazo, menciona otra desventaja que afecta la participación y competencia, ya que quienes son partícipes del acuerdo inicial conocen a sus competidores, y durante la vigencia del acuerdo se mantienen activos en la necesidad y requerimientos de la entidad, lo que conlleva a acuerdos para mantenerse en competencia, y a que los proveedores que no son parte del acuerdo inicial abandonen el mercado, todo esto configura mercados de monopolios y oligopolios.

2.2.1 Marco legal de los acuerdos marco de precios

Toda modalidad e instrumento de contratación pública en Colombia emana de la ley o sus reglamentos, por el carácter de orden público que le precede; para Álvarez, A y Álvarez, O (2013), estas reglamentan las disposiciones que toman las entidades para adquirir o contratar bienes o servicios hasta liquidar el contrato.

Inicialmente, con la Ley 1150 de 2007 el Gobierno nacional reglamentó la celebración de AMP en la contratación pública o “*framework agreements*” para adquirir servicios y bienes cuya característica técnica es uniforme y de utilización común; para Araujo Oñate (2011), esta conserva la esencia de la Ley 80 de 1993, pero introduce desarrollos prácticos y enseñanzas jurisprudenciales del Consejo de Estado desde dos ópticas: la primera, la teoría económica del derecho; la segunda, su operatividad e impacto práctico.

Así, los AMP están establecidos en el párrafo 5, artículo 2, Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41, Ley 1955 de 2019, de la siguiente manera:

PARÁGRAFO 5º. Los acuerdos marco de precios a que se refiere el inciso 2 del literal a) del numeral 2 del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de

común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo.

La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un acuerdo marco de precios, les dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que, mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos.

En consecuencia, entre cada una de las entidades que formulen órdenes directas de compra y el respectivo proveedor, se constituirá un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo acuerdo.

El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 1150, 2007, art. 2).

El querer del legislador fue que los acuerdos se utilizaran únicamente para adquirir bienes de características técnicas uniformes; suministros que garantizarían la unificación de precios, las entregas y la agilidad en los procedimientos, así solo se fijarían las condiciones de calidad, precio, plazo y los proveedores y las entidades solo por compra directa adquirirían bienes y servicios sin necesidad de acudir a procedimientos especiales, como se extracta de la ponencia para 2º debate proyecto de Ley No 20 de 2005, que dio lugar a la Ley 1150 de 2007.

Inicialmente, con la expedición de esta ley no se podía hacer uso de los AMP. Castillo (2007) argumenta que esto se debió a que dentro de la administración se adelantaron análisis con el objetivo de determinar que organismo confeccionaría los acuerdos. Para la doctora Álvarez

Patiño (2020), CCE nació en el 2011 tras la corrupción, la excesiva normatividad y la descoordinación de las entidades públicas.

Así, con el Decreto 4170 de 2011, el Gobierno nacional instituyó Colombia Compra Eficiente como Agencia Nacional de Contratación Pública; entidad descentralizada del orden nacional rama ejecutiva, Unidad Administrativa Especial con patrimonio propio e independencia financiera y administrativa, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, persona jurídica que dentro de sus funciones diseña, organiza y celebra acuerdos marco de precios.

Para González López (2017), estas independientes agencias nacen del derecho inglés, siendo entes que controlan con autonomía actividades económicas, que afectan el sector y ejercen poder normativo y económico sin pertenecer a la rama judicial o legislativa, auténtica descentralización del ejecutivo.

Luego, en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, se establece como función de la agencia:

“7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto” (Decreto 4170, 2011, art. 3).

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, CE SIIE 56166 de 2017, refiere que esta función, que le permite a CCE establecer las condiciones operacionales, jurídicas y logísticas de los AMP, no es potestad reglamentaria de Ley, sino regulación administrativa de ejecutar AMP como negocio jurídico, con competencia de acuerdo a la Ley y al reglamento.

Posteriormente se sancionó el Decreto 1510 de 2013, que reglamentó y definió el acuerdo marco de precios, como:

Acuerdo Marco de Precios es el contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este (Decreto 1510, 2013).

Para desarrollar AMP, según Rosero Melo (2019) se requiere dos contratos: 1) acuerdo marco, que incluye condiciones que gobernarán contratos futuros suscritos en cumplimiento al acuerdo y 2) los contratos suscritos al adquirir bienes y servicios contenidos en el acuerdo marco.

Para la Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-518-2016, el AMP consiste en un contrato, celebrado con CCE, para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Sin embargo, esta definición compilada en el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional genera polémica, con lo que cuestiona la autora que, aunque se señala normativa, doctrinaria y jurisprudencialmente en Colombia que en la primera operación se está ante la presencia de un contrato, en esta etapa si bien se observa la presencia de propuestas, y la voluntad de contratar; el contrato solo se advierte en la segunda operación con la orden de compra que manifiesta la voluntad, potestad propia de la entidad pública.

Para Colombia Compra Eficiente (2020a), los acuerdos se definen como una herramienta de agregación de demanda del Estado, que regula y mejora las compras, con el objetivo de originar economías de escala, aumenta la potestad de negociación del Estado, y comparte conocimiento y costos entre las distintas entidades.

Nicolás Turrys (2015), al respecto señala que, los convenios marco tienen un aspecto meramente procesal o adjetivo, con un marco jurídico habilitante para posteriormente concertar con los organismos de la administración, destinatarios que entablan relación con el adjudicado a través de órdenes de compra.

Por lo que genera polemica la definición de AMP como contrato, mecanismo de agregación de demanda o de selección de proveedores, modalidad de selección, contrato en la operación primaria y modalidad de selección en la segunda operación o viceversa, por lo que doctrinaria o jurisprudencialmente no se ha decantado el tema.

La CNUDMI (2011), en la Ley modelo de contratación pública artículo 2º, define el AMP, como “acuerdo que se concierte, al concluirse con éxito la primera etapa del método de contratación con arreglo a un acuerdo marco entre la entidad adjudicataria y uno o más proveedores o contratistas seleccionados” (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional [CNUDMI], 2011, art. 2). Clasificándolos a la vez en AMP cerrados y abiertos.

Los cerrados tipo I, son los concertados con uno o varios proveedores en la primera operación junto con las especificaciones y las cláusulas de la contratación, de tal forma que en la segunda operación solo se expidan las órdenes de compra.

Los cerrados tipo II, se concretan con más de un proveedor y establece las especificaciones del contrato, principales condiciones, criterios de evaluación, y deja algunas condiciones para la competencia en la segunda operación.

En estos tipos ningún proveedor puede entrar a hacer parte del acuerdo si no participó en el acuerdo inicial.

Contrario a lo anterior, los acuerdos marco tipo abierto son siempre accesibles para entrar a ser parte, cualquier proveedor que cumpla con los criterios de habilitación y evaluación iniciales durante la vigencia del acuerdo, los AMP abiertos suministran bienes y servicios recurrentes y sencillos en función del menor precio.

En Colombia se adoptó el modelo cerrado, sería beneficioso, adoptar modelos de AMP abiertos, que permitan concertar con proveedores de bienes o servicios, su participación en el acuerdo, una vez cumplan con los requisitos exigidos en la invitación inicial.

Esto redundaría en mayor pluralidad de oferentes, posibilidades de reducción de precios, mejoras de proposiciones, ajustes a nuevas y modernas especificaciones, fomento de pequeña y mediana empresa, que se verán avocadas a exigirse empresarialmente para cumplir requisitos con la oportunidad de participar en AMP, contrario sensu a la exclusión por el término del acuerdo que genera el modelo cerrado.

Además, un acuerdo marco abierto obliga a la entidad adjudicante a mantenerse activa en las condiciones de planeación del negocio objeto de acuerdo, ya que durante la vigencia del acuerdo deberá asegurar su acceso directo a las cláusulas y condiciones a proveedores, para el buen funcionamiento de este.

Finalmente, la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, modificó el párrafo 5°, artículo 2°, Ley 1150 de 2007, dispuso que la rama judicial y legislativa, así como los organismos autónomos y entidades territoriales podrán diseñar, organizar y celebrar AMP, sólo en ausencia de acuerdos vigentes para el bien o servicio que vayan a contratar.

Así mismo, en su artículo 42 adicionó el párrafo 3°, artículo 94, Ley 1474 de 2011, al establecer que entidades estatales que contraten bienes o servicios de características técnicas uniformes contenidos en AMP, con valor no superior al 10% de la menor cuantía, les corresponde efectuar su adquisición a través de la TVEC.

Lo antes expuesto solo es aplicable actualmente a la rama ejecutiva del orden nacional, hasta que se haga la reglamentación que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en su

artículo 41 y que hace obligatorios los AMP para las entidades bajo el régimen del Estatuto de Contratación.

2.3 Del *Soft Law* o derecho blando que produce la Agencia Nacional de Compras Colombia Compra Eficiente, en la materialización de los acuerdos marco de precios

Colombia Compra publicó el manual para la operación secundaria de los instrumentos de agregación de demanda, allí se encuentra, aspectos de la TVEC, y de la administración de los AMP.

Sin embargo, este manual es sujeto actualmente de medio de control de nulidad, donde su acápite VII fue suspendido provisionalmente con auto del 29 de marzo de 2017, por el Consejo de Estado, órgano que consideró que no hay concurrencia entre la modalidad de mínima cuantía y el acuerdo marco de precios, argumenta que si esto fuera cierto no se podrían adelantar procesos contractuales por mínima cuantía, porque todos los procedimientos de contratación serían concurrentes; por lo que en principio, en caso de conflicto para determinar la modalidad a aplicar debe preferirse la modalidad de mínima cuantía.

Tema controvertible la concurrencia entre la mínima cuantía y el AMP, posición contraria la fundamentada la Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-004-2017, que señaló la materialización del principio de economía cuando las entidades del Estado en busca de condiciones económicas favorables acuden al AMP, sobre la modalidad propia de mínima cuantía.

Lo anterior es zanjado en la Ley 1955 de 2019, que como explica Lozano Villegas (2020) establece la obligatoriedad de todas las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de acudir a AMP, y define además situaciones de contratación a través de la TVEC.

CCE además publicó el documento denominado el ABC de los acuerdos marco; dicha guía busca dar a entender los acuerdos, y establecer la manera de implementarlos, respecto de esta producción documental, explica Safar Díaz (2017), que existe una línea delgada entre las funciones de CCE y la potestad reglamentaria.

Por consiguiente, tanto las entidades del Estado como los proveedores, a falta de definición legal de los procesos y procedimientos para la aplicación del acuerdo marco de precios, acuden a las determinaciones tomadas por Colombia Compra Eficiente, como guías orientadoras para adquirir bienes y servicios por AMP, de modo que estos documentos orientadores son los que denominarían los doctrinantes, normas de derecho blando.

Para Sánchez (2012), estas normas de derecho blando se transforman paulatinamente en una fuente formal del derecho, provocan la producción del derecho en la administración y se convierten en fuente esencial de reglas.

Al tener en cuenta lo anterior, el *Soft Law* o derecho blando indica Sarmiento Ramírez-Escudero (2011) es una fuente del Derecho que el constituyente no advirtió, la cual se formó con el transcurrir del tiempo y para Barberis (1994) es una forma de mencionar reglas en proceso de formación denominadas como *lex ferenda* y *lex data*.

No obstante, Santaella Quintero (2008) considera que CCE no crea normas, ni regula la contratación del Estado colombiano, sino que es una agencia instrumentalizadora de la actividad contractual mediante acuerdos marco.

En últimas, para estudiar el servicio de vigilancia y seguridad privada en un acuerdo de precios marco en Colombia debemos acudir a lo documentado por la Agencia CCE, porque la norma no solo se abstiene de definir si el servicio es o no de características técnicas uniformes, sino además los procesos y procedimientos para adelantar el acuerdo marco de precios; como lo

plantea Sarmiento Ramírez-Escudero (2011), la expresión *Soft Law* comprende instrumentos o actos jurídicos que no son obligantes, pero que se incluyen en el sistema de fuentes, por lo que no hay claridad en sus efectos.

2.4 El servicio de vigilancia y seguridad privada en un acuerdo marco de precios en Colombia

Con lo expuesto, acuerdos marco de precios, son herramientas que agregan demanda y permiten a entidades adquirir de manera rápida servicios y bienes de características técnicas uniformes, cuyo origen, afirma Benavides Russi (2014), tiene como finalidad reducir trámites y modernizar la gestión estatal contractual que brindara herramientas básicas para concebir la contratación como un instrumento de gestión ágil.

El numeral 1, artículo 2, Ley 1150 de 2007 y el artículo 49, Decreto 1510 de 2013 establecen que la elección de los proveedores en un acuerdo marco de precios debe darse por la modalidad licitación pública.

Para el doctor Agustín (1998), esta modalidad es un procedimiento cuyo objetivo es elegir la mejor oferta.

En estas condiciones, como advierte Tamayo M. F. (2016), la oferta en la contratación estatal se diferencia frente a aquella propia del derecho privado en que las condiciones del contrato son determinadas por la entidad estatal y no por quien la elabora.

En consecuencia, hay una principal operación en el acuerdo marco de precios cuya selección de proveedores se da a través de la licitación pública y los requisitos que allí se establezcan, y en la operación secundaria el criterio de evaluación es el precio; artículo 2 numeral 2 Ley 1150 de 2007 y artículos 46 a 49 Decreto 1510 de 2013.

Entonces los AMP tienen una operación principal donde se identifican los bienes de características técnicas uniformes.

Así lo publicó Colombia Compra Eficiente (2020b), en el documento denominado ABC guía para entender los acuerdos marco de precios, para Martínez Jurado (2018), estas son guías para mejorar las prácticas de contratación del Estado, derecho blando.

En esta operación principal se estudia el mercado nacional e internacional, la demanda del bien o servicio, y se adelanta un procedimiento de contratación para elegir al proveedor a través de licitación, se suscribe un contrato público entre comprador y proveedor donde se identifica el bien o servicio de características uniformes, precio máximo, garantías y demás condiciones generales para que el comprador se vincule al acuerdo.

Al respecto Yong (2015), manifestó que las entidades del Estado no están obligadas a requerir garantías en órdenes de compra que emanen de AMP a excepción que el acuerdo estipule lo contrario, inciso 2º artículo 48 Decreto 1510 de 2013.

Adicionalmente el doctor Yong (2015), refiere que CCE debe adelantar procesos contractuales para fijar acuerdos marco de precios, teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios de características técnicas uniformes incluidos en sus planes de adquisiciones, como las solicitudes que efectúan las entidades para suscribir AMP en determinados bienes o servicios y la información del sistema de compras públicas.

Con este panorama, la Agencia Nacional CCE, el 13 de marzo de 2015 da aviso para convocar proponentes en el proceso de licitación LP-AMP-035-2015, con el fin de seleccionar a través de una licitación pública a proveedores del acuerdo marco de precios para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, proceso descartado por la entidad.

Dado lo anterior, con la licitación pública No LP-AMP-048-2015, el 19 de mayo de 2015 CCE da inicio a una nueva convocatoria, cuyo objeto es fijar un acuerdo marco de precios que establezca las circunstancias en las cuales las empresas de vigilancia deben atender a entidades compradoras en servicios de vigilancia privada y la forma como las entidades contrataran los servicios.

En esta licitación el estudio de mercado, como argumento de la necesidad de contratación del AMP, establece que el desarrollo de procesos contractuales de servicios de VSP para entidades públicas se da en forma desarticulada, por lo que el Estado desaprovecha su poder de negociación, dedica tiempo y personal para contratar un mismo servicio; otra explicación refiere a que las entidades públicas contratantes no obtienen las mismas condiciones técnicas y de calidad y se desaprovechan economías a escala.

Estos argumentos para la presentación de un acuerdo marco de precios en un servicio del que no es concluyente ser de características técnicas uniformes, presume un acuerdo que, en palabras del doctor Benavides (2004), resulta de la voluntad del individuo en la entidad pública ante la del legislador, que tiene por conclusión la capacidad de facilitar su propia ley.

2.4.1 Críticas a la Licitación Pública No. LP-AMP-048-2015 como primera operación para la celebración del acuerdo marco de precios de vigilancia y seguridad privada en Colombia

Para Ochsensus Robinson (2019), luego de controlar y mejorar un proceso de contratación, se debería buscar un mayor grado de calidad en el resultado, aspecto imperativo y elemental que es reclamado incesantemente por la ciudadanía con bastante premura.

Así, luego de que CCE abriera una primera licitación para el AMP y que fuera descartada, este nuevo proceso licitatorio LP-AMP-048-2015 presenta numerosas críticas y observaciones.

Para iniciar, se otorga mejor puntaje a empresas con mayor número de agencias o sucursales en diferentes territorios, así favorece la gran empresa y menoscaba las pequeñas y medianas (MiPymes), lo que afecta no solo la libre competencia sino probablemente conlleve a acuerdos colusorios entre las empresas que decidan en oculto no contender en algunas regiones.

Relacionado a ello, López Leones (2018) manifiesta que en la actualidad la mediana, pequeña y micro empresa en América Latina son agentes importantes en la estructura del sector económico de los Estados de la región, no solo contribuye a la producción, sino también por su aporte al empleo e ingresos per cápita.

Para Ariño et al (2004), la competencia es la finalidad y la regulación la manera de defenderla, crearla o sustituirla ante monopolios, el Estado debe crear sistemas que obliguen y limiten los sectores, complementa el mercado, lo defiende pero no lo sustituye.

Aunado a esto, la sumatoria de la experiencia acreditada en el registro de proponentes reduce la capacidad de participación en distintas regiones, y conlleva a la exclusión de la participación en todo el territorio nacional. Para Cifuentes (2014), son estas situaciones las que llevarían a un favorecimiento de las empresas grandes en el sector, que son las únicas que cumplen con estos condicionamientos; además, se excluiría la empresa mediana o pequeña quienes no tendrían la posibilidad de participar en este tipo de procesos.

Por otro lado, exigir todas y cada una de las modalidades de VSP en la licencia de funcionamiento segrega el 92% de las empresas en Colombia, lo que genera un oligopolio distinguido, por lo cual es mejor suponer que existe un desconocimiento del sector de la VSP en la confección del pliego licitatorio.

Al respecto, Timón y Jerez Calderón (2018) manifiestan que la contratación pública debe garantizar concurrencia de licitadores, transparencia al adjudicar los contratos, y combatir

corrupción o fraude que pudiera producirse. Para López Olvera y Cancino López (2020), las convocatorias públicas deben presentarse en igualdad para los oferentes en el trato.

En cuanto a la exigencia de marcas en medios tecnológicos, sin ser este el objeto principal de la contratación, se evidencia un suministro o alquiler de medios tecnológicos con el alcance de ser estos, y los precios ofertados por ellos, los determinantes para evaluar el menor precio como criterio de selección, al no ser doble el valor del servicio de VSP por estar tarifado.

Lo que lleva a concluir que el mecanismo de acuerdo marco se establece sobre un contrato accesorio de suministro o alquiler y no el principal de VSP, al ser este último el objeto contractual, lo que le resta transparencia al proceso que, para Hincapié (2014), es un principio que ataca la corrupción, garantiza la moralidad e imparcialidad en la selección del proponente al exigir reglas concisas, objetivas y claras.

Por otra parte, requisitos adicionales para el personal como supervisores, vigilantes, coordinadores, operadores de medios tecnológicos, desbordan lo reglado por la Resolución 4973 de 2011; al ser superiores y excluyentes, podría ser ilegal e inconstitucional, para Expósito (2004), la legalidad como principio representa el constitucionalismo del Derecho Administrativo, base del Estado de derecho, garantía de seguridad jurídica, en cualquier régimen político.

Se evidencian así algunas de las numerosas falencias en la planeación del acuerdo marco de precios en VSP que busca estandarizar un negocio, en el que la constante, de forma contraria a lo pretendido, obedece a la diversificación y variabilidad de los servicios; Montaña y Rincón (2017) manifiestan que la planeación soporta un instrumento de gerencia pública.

Las anteriores observaciones a la operación principal para adjudicar un AMP para el sector de la VSP pueden obedecer a la falta de experticia de CCE en la elaboración de estudios previos y de mercado, que, contrario a las entidades públicas con trayectoria en la negociación y

la comprensión de las insuficiencias de seguridad, logran establecer un pliego de condiciones satisfactorio de sus necesidades con selección objetiva.

Para Acostamadielo (2014), instrumentos de planificación como este penden de la precisa diligencia de reglas particulares y estudios concienzudos; esto asociado al jalonamiento de acuerdos marco sobre un servicio que no es uniforme.

Por estas y otras razones, en Colombia hay un clamor nacional del sector de la VSP ante el acuerdo marco de precios; guardas de seguridad, supervisores y empresas del sector buscan lograr la efectivización de derechos fundamentales y la nulidad de la convocatoria del acuerdo marco de precios, mediante acciones legales que se interpusieron en el territorio nacional.

Tutelas como (Enio Américo Moreno V. Colombia Compra Eficiente, 2015), (José Luis Velásquez Cárdenas V. Colombia Compra Eficiente, 2015) buscan garantizar derechos fundamentales a la libre profesión u oficio, trabajo, igualdad, se establece en este caso para supervisores la exigencia del título de técnico o tecnólogo, requisito excluyente y superior a lo ordenado por la SVSP en la Resolución 775 de 2006, que exige como único requisito de escolaridad culminar educación secundaria o tres años de experiencia en el cargo mínimo.

En correlación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 1997-04707, 2006, manifestó que adicionar un requisito a las condiciones determinadas en la norma, en un acto administrativo lo vicia de nulidad.

Lo mismo ocurre con los guardas de seguridad (Álvaro Enrique Barrios Barrios V. Colombia Compra Eficiente, 2015), mediante tutela, con más de 17 años de vinculación a empresas de vigilancia en el cargo, y con una solicitud a iguales amparos constitucionales, argumenta que para ser vigilante cumplió con los requisitos mínimos establecidos por la SVSP, Resolución 2596

de 2003, es decir, curso de introducción a la vigilancia, curso básico de cada ciclo y quinto grado de educación primaria.

La convocatoria para el AMP requiere bachiller para vigilante, requisito superior a lo reglado y excluyente de un sinnúmero de guardas que han dedicado su vida laboral a este servicio y que además de no contar con la oportunidad educativa, se sumarían a las altas tasas de desempleo.

En similar sentido se esbozan argumentos como los de la tutela de (Santiago Castro Mairon Alfonso V. Colombia Compra Eficiente, 2015), quien manifiesta que su sustento económico y el de su familia depende de su trabajo como guarda de seguridad; la tutela (José Rafael Rocha Ortiz V. Colombia Compra Eficiente, 2015), y otros alrededor del territorio nacional que intentan conservar su trabajo como guardas en entidades públicas, si se adjudica el AMP.

Con lo anterior, jueces de tutela han apreciado improcedente el actuar de los accionados al considerar que los actos administrativos de los que proceden los hechos son generales, abstractos y posibles de control judicial por doble vía.

Sin embargo, el Juzgado Tercero Civil Municipal del Espinal Tolima, el 10 de julio de 2015 ante la tutela (Sergio Ricardo Monsalve Meneses V. Colombia Compra Eficiente, 2015) en medida provisional suspendió la licitación LP- AMP- 048-2015, hasta firmeza de decisión en el control de nulidad simple de la Resolución 747 de 2015 que apertura el 19 de junio de 2015 la licitación, y que cursa actualmente en el Consejo de Estado, Sección Tercera. En cumplimiento a lo ordenado, CCE tiene la licitación para el acuerdo marco de precios en VSP suspendida, Resolución 771 de 2015.

Con el uso de la justicia se presentó un efecto de solidaridad definido por Bernal Fandiño (2013) como un deber de coherencia consagrado en la Constitución Política y la jurisprudencia,

desarrollado como un deber de conducta, aplicado al ámbito contractual en circunstancias específicas.

Para Vergara Blanco (2016), un proceso de contratación para ser exitoso requiere una regulación de fondo, y esta no tendrá efectos si no se observa adecuadas instancias para dirimir conflictos entre las partes, garantía de defensa ante posibles abusos de las entidades y su supremacía.

El resultado de un AMP como el propuesto por Colombia Compra Eficiente no parece ser la ruta idónea para adquirir servicios de VSP, pero el Decreto 1510 de 2013, al ampliar la noción de bienes y servicios de características técnicas uniformes, creó un alto margen de discrecionalidad para catalogar todo bien o servicio como homogéneo, lo que, sumado a una posición gubernamental de continuidad ante el acuerdo marco de precios, permite hacer las previsiones necesarias para la probable conformación del acuerdo en el servicio de vigilancia privada en Colombia.

Entonces, acorde con esto, debe evaluarse el acuerdo desde el mercado y conviene realizar un estudio de factibilidad, concertado con gremios de vigilancia privada, organizaciones sindicales, cooperativas o asociaciones gremiales, y así realizar una evaluación de oportunidad que mida la eficiencia y eficacia del acuerdo desde la competencia, ahorro, beneficio y cobertura de necesidades de la entidad pública como adquirente final, para comprender la oferta y garantizar la libre competencia.

Esto aunado a la efectividad del principio de cooperación con la SVSP como órgano rector, porque la integración de la VSP en un acuerdo marco de precios participativo y equitativo genera un desafío. Para Soto Kloss (1978), el Estado, al actuar en derecho, puede alcanzar su fin

primordial, el bien común con la imposición como técnica unilateral o concertación como técnica contractual.

A su vez, Safar Díaz (2009) propone que con la negociación de las condiciones cuando no se distingue el mercado, permite beneficios, que no se limitan solo a la oferta y su contenido.

De igual manera, Morón Urbina y Aguilera Becerril (2017) argumentan que la redacción unilateral por parte de la entidad puede producir una predisposición a incluir cláusulas equívocas, oscuras o redactadas maliciosamente, evidencia un cierto abuso de la posición preeminente de la entidad; igualmente, una predisposición a incluir cláusulas vejatorias o leoninas, como el sometimiento a cláusulas ilegales, la limitación de la responsabilidad el Estado, la imposición de jurisdicción, la pérdida de derechos, etc.

Además, se debe buscar evitar la colusión, forma básica de falsear la competencia, en la que caería el servicio de VSP de ser adquirido por un acuerdo marco de precios con escasos proveedores, lo que posibilita el pacto entre oferentes para el reparto de las regiones y la alianza para conservarse en los acuerdos marco posteriores, que segregan la competencia. Esta práctica la caracteriza San Miguel Giralt (2018) como la acción de proveedores del Estado, con la finalidad bajo secreto de acordar impedir la competitividad entre ellos y favorecerse ilegalmente de las circunstancias de contratación.

Lo anterior, apoyado en la teoría de Salazar Cádiz (2016), quien manifiesta que hay fraude de precios, cuando al establecerlo hay engaño, coacción o acuerdo de precios entre los comerciantes.

Se debe, además, suprimir las condiciones que impliquen requisitos de experiencia y formación superiores a los exigidos por el reglamento para el ejercicio de las labores operativas de los guardas de seguridad y supervisores, lo contrario desencadenaría en incremento de tasas de

desempleo. Así, estudiar el mercado de la vigilancia sería el seguro del riesgo de la toma de decisiones comerciales (Ferré Trenzano, 2000).

Además, es necesario dar aplicación a criterios ponderables establecidos en la Ley 1920 de 2018, que apoya la inclusión de personal femenino, en condiciones de discapacidad y mayores de 45 años, y de la Ley 905 de 2004, que promueve el desarrollo de la mediana, pequeña y micro empresa colombiana, lo cual permite que no se extinga la pequeña y mediana empresa ni que se reparta riqueza en unas pocas empresas de reducidos propietarios en Colombia, promociona la MiPymes para así, como dijeron Cajarville y Juan (2007), tratar igual a iguales y desigual a desiguales.

Así, es trascendental la etapa previa de preparación de las condiciones que van a regir la invitación pública; para Dávila Vinueza (2016), los errores que se presenten van a incidir en la ejecución, por lo que se debe hacer lo necesario para evitar retrasos por falta de requisitos o condiciones para cumplir el objeto.

Finalmente, me permito cerrar este artículo de investigación con lo expresado por el maestro Unigarro Dorado (2019):

En conclusión, un cambio que parece pequeño tendrá muchos más efectos de los pensados, en especial porque los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización no solo son la papelería, el servicio de aseo y cafetería, o la adquisición de seguros. Estos bienes o servicios pueden ser de cualquier tipo o categoría, como ya lo ha demostrado CCE, con los acuerdos marco de precios celebrados hasta la fecha, y el Gobierno nacional, al promover en las bases del PND la celebración de un acuerdo marco para servicios de consultoría y otro para los servicios de interventoría (Unigarro Dorado, 2019).

III. Conclusiones

Los servicios de vigilancia y seguridad privada no tienen especificaciones técnicas ni patrones de desempeño y calidad iguales o similares y, por ende, no le es aconsejable al Estado agruparlos como servicios homogéneos para su adquisición.

Son muchas las características que puede combinar un usuario para satisfacer su necesidad de seguridad, con lo que se evidencia que no siempre se satisface la necesidad de una entidad pública de la misma forma.

Adicionalmente, aplicar a la categoría de bienes y servicios técnicos uniformes el menor precio como criterio de calificación Ley 1150 de 2007 desconoce que las tarifas del sector vigilancia y seguridad privada están reglamentadas por topes mínimos de cobro del servicio. En efecto, si la mayoría de las entidades públicas usan modalidades de contratación que permiten adjudicar al oferente que obtiene mayor puntaje en la sumatoria de diferentes criterios ponderables es porque el servicio de vigilancia no se ajusta únicamente al menor precio.

Ahora bien, el que la Ley del Vigilante contenga el deber normativo de las entidades públicas de otorgar puntuación adicional en procesos de selección a los oferentes que cuenten con inclusión para personas con discapacidad, mujeres, y mayores de 45 años, permite concluir que los servicios de VSP no son de características técnicas uniformes. La Ley 1920 de 2018 establece criterios ponderables donde el servicio de vigilancia no se ajusta únicamente al menor precio, por lo que tampoco nos encontramos ante servicios uniformes.

Por su parte, Colombia Compra Eficiente, al agrupar el servicio de vigilancia en un acuerdo marco de precios para servicios con características técnicas uniformes, tal como está convocado en la licitación No LP-AMP-048-2015 (Colombia Compra Eficiente, 2015), limita la pluralidad de oferentes, al ser excluyente lo que afecta el principio de transparencia.

Finalmente, Colombia Compra Eficiente debe analizar si el acuerdo marco de precios es el mecanismo idóneo para contratar servicios de vigilancia y así ponderar la eficiencia del procedimiento del acuerdo marco, versus la rentabilidad económica de la empresa de vigilancia y seguridad privada como unidad productiva y su protección constitucional (*constitución económica*).

Esto debido a que se observa una primera operación contraria a la libre competencia, excluyente de la pequeña y mediana empresa. Tiene, además un efecto colateral probable de generación de monopolio y/o oligopolio y presenta reducidos procedimientos competitivos, contrarios a los establecidos en la Ley modelo CNUDMI (que prescribe en su preámbulo el máximo de competencia).

Por consiguiente, se requiere regulación por parte del Estado para fortalecer el sector de la VSP y adecuarlo a las necesidades modernas de globalización e internacionalización, así como de la vigilancia electrónica y tecnológica, con equidad y libre competencia. Es necesario evitar que se centralicen decisiones que restrinjan al sector de la VSP y generen oligopólicos mercados. Por el contrario, una contratación más abierta, permite que se aporte a la compra eficiente del servicio un factor competitivo y no limitativo de la participación de empresas pequeñas y medianas del sector.

Bibliografía

- Acostamadiedo, D. (2014). *Guía de contratación estatal: Deber de planeación y modalidades de selección*. Abeledoperrot S. A.
- Agirreazkuenaga Zigorruga, I. (1989). Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Administración Pública Perfiles y*

- problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español*, (118), 103-136. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17000>
- Agosín, M., Machado, R. & Nazal, P. (2004). *Pequeñas economías, grandes desafíos: Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publications?keys=Peque%C3%B1as+econom%C3%ADas%2C+grandes+desaf%C3%ADos%3A+Pol%C3%ADticas+econ%C3%B3micas+para+el+desarrollo+en+Centroam%C3%A9rica>
- Agustín, G. (1998). *Después de la reforma del Estado*. Fundación de derecho administrativo.
- Alarcón Quiroga, H. A. (2010). Contratación estatal comparada con Argentina. *Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*. 4(1), 1-32. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/>
- Alda, E., Beliz, G., Guerrero, R., Larraín, S., Vanderschueren, F., Engel, W., Rau, M., Stutman, S., Weisbein, L., Martin, S., & Frühling, H. (2007). *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFCu%C3%A1l-es-la-salida-La-agenda-inconclusa-de-la-seguridad-ciudadana.pdf>
- Álvarez Patiño, L. A. (2020). La potestad normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el sistema de fuentes de derecho en la contratación estatal. *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*. 50(132), 50-79. DO-10.18566/rfdcp. v50n132.a03
- Álvarez, A., & Álvarez, O. (2013). *Comentarios a la nueva ley y reglamento de contratación del Estado*. Ediciones Gubernamentales.

- Álvarez-Casallas, L. (2020) “El institucionalismo y la Ley 80 de 1993” En: Lozano, G., Yong, S., Álvarez, L., Medina, Á. *Las compras públicas al descubierto*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Álvarez-Londoño, L. F. (2007). Últimas tendencias en derecho de la competencia en América Latina. *Vniversitas*. 57(115), 247-262.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14584>
- Amaya, L. (2016). La violación al principio de planeación en la contratación estatal. El cambio jurisprudencial y los efectos adversos que se desprenden de la nueva postura. *Nova et Vetera*. 2(16). <https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-2-Ed-16/Omnia/La-violacion-al-principio-de-la-planeacion-en-la-c/>
- Araujo Oñate, R. (2011). *La Ley 1150 de 2007 ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal?*. Universidad del Rosario.
- Ariño, G., López, L., & Cuétara, J. (2004). *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*. Comares.
- Arteaga Botello, N. (2009). *Sociedad de la vigilancia en el sur-Global*. Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Competitividad*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barberis, J. (1994). *Formación del Derecho Internacional*. Ábaco de Rodolfo de Palma.
- Becerra, A. (2009). *Los acuerdos marco de precios*. Inforlex SAS.
- Bejarano Roncancio, J. J. (2009). *Fundamentos de Contratación Pública para proyectos sociales en Alimentación y Nutrición*. Universidad Nacional de Colombia.
- Benavides Russi, J. L. (2014). *Contratos públicos*. Universidad Externado de Colombia.
- Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal. Entre el derecho público y el derecho privado*. Universidad Externado de Colombia.

- Bernal Fandiño, M. (2013). *El deber de coherencia en el derecho colombiano de los contratos*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bresser Pereira, L. C., & Cunillgran Grau, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós Ibérica.
- Cajarville, P., & Juan, P. (2007). *Sobre derecho administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Castillo, E. (2007). *La reforma a la contratación pública, interpretación y alcance a la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Castro, C., García, L, & Martínez, J. (2010). *La contratación estatal. Teoría general. Perspectiva comparada y regulación internacional*. Universidad del Rosario.
<https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11105>
- Chávez Villada, J. E. (2010). La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de subasta inversa. *Vniversitas*. 59(120), 125-140. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj59-120.asbs>
- Cifuentes, S. D (2014). *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana: ¿Un favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?* Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12672>
- Colina, C. (2006). *Seducir y controlar: Vigilancia electrónica y privacidad en Venezuela*. Fondo Editorial de Humanidades y Educación.
- Colombia Compra Eficiente [CCE] (2015). *Estudio del mercado para seleccionar y suscribir un acuerdo marco de precios con proveedores para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada*. [CCE] Colombia Compra Eficiente.
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-139182>

Colombia Compra Eficiente [CCE] (2020a). *Acuerdos marco, tienda virtual del Estado*. [CCE]

Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>

Colombia Compra Eficiente [CCE] (2020b). *Guía para entender los acuerdos marco de precios, tienda virtual del Estado*. [CCE] Colombia Compra Eficiente.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/acuerdos_marco_0.pdf

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2009). Anuario de la CNUDMI, Vol. XL. Organización de las Naciones Unidas. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

https://www.uncitral.org/pdf/spanish/yearbooks/yb-2009-s/12-52997_ebook_2009_s.pdf

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2011). *Ley modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública*. Organización de las Naciones Unidas. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

<https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf>

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2012), Grupo de Trabajo I (Contratación pública) *Revisión de la Guía para la incorporación al derecho interno que acompañará a la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública. Distribución limitada*. Organización de las Naciones Unidas. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. A/CN.9/WG.I/WP.79/Add.15.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de abril de 2006). Sentencia 1997-04707. [CP María Elena Giraldo Gómez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (04 de septiembre de 2015). Medio de control Nulidad Simple 2015-00103. [CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (16 de agosto de 2017). Sentencia 2017 – 56166. [CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (27 de septiembre de 2018). Radicado 11001032600020160014200 (57875). [CP María Adriana Marín].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de marzo de 2017). Radicado 11001032600020160001700 (56307). [CP Carlos Alberto Zambrano Barrera].

Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). (2ª ed.) Ediciones Nueva Jurídica

Correa, M. (2015). Defensa y seguridad: El fin de una era. *Estudios de Política Exterior S. A.* 19(107), 125-136. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1237358>

Corte Constitucional. Sala Plena. (18 de enero de 2017) Sentencia C-004-2017. [MS Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional. Sala Plena. (21 de septiembre de 2016). Sentencia C-518-2016. [MS Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Cubides Cárdenas, J., Pinilla Malagón, J. E., Torres Ávila, J., & Vallejo Almeida, G. (2016).

Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos. *Universidad Católica de Colombia.* (15) 1-138.

<https://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/derecho-publico-en-el-siglo-xxi/pubData/source/derecho-publico-siglo-xxi.pdf>

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina.* Flacso.

Dávila Vinuesa, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Legis Editores S. A.

De Lugo, I. (1646). *En Disputationes de Iustitia et Iure, Tomus Secundus*. Disputatio XXVI.

De Molina, L. (2011). *La teoría del justo precio*. Maxtor Librería.

Decreto – Ley 2150 de 1995. [Presidencia de la República]. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 5 de diciembre de 1995. DO. No 42 137.

Decreto - Ley 356 de 1994. [Presidencia de la República]. Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. 11 de febrero de 1994. DO. No 41 220.

Decreto 019 de 2012. [Presidencia de la República]. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. 10 de enero de 2012. DO. No 48 308.

Decreto 1082 de 2015. [Departamento Nacional de Planeación]. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. 26 de mayo de 2015. DO. No 49 523.

Decreto 1510 de 2013. [Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. 17 de julio de 2013. DO. No 48 854.

Decreto 2106 de 2019. [Presidencia de la República]. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. 22 de noviembre de 2019. DO. No 51 145.

Decreto 2170 de 2002. [Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999. 03 de octubre de 2002. DO. No 44 952.

Decreto 2178 de 2006. [Presidencia de la República]. Por medio del cual se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública. 29 de junio de 2006. DO. No 46 315.

Decreto 2187 de 2001. [Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta el estatuto de vigilancia y seguridad privada contenido en el Decreto Ley 356 del 11 de febrero de 1994. 30 de octubre de 2001. DO. No 44 598.

Decreto 2355 de 2006. [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones. 17 de julio de 2006. DO. No 46 332.

Decreto 3485 de 2011. [Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones]. Por el cual se reglamenta el sistema electrónico para la contratación pública y se dictan otras disposiciones. 22 de septiembre de 2011. DO. No 48 200.

Decreto 4170 de 2011. [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura. 3 de noviembre de 2011. DO. No 48 242.

Decreto 4950 de 2007. [Presidencia de la República]. Por el cual se fijan las tarifas mínimas para el cobro de los servicios de vigilancia y seguridad privada prestados por las empresas y/o cooperativas de vigilancia y seguridad privada. 27 de diciembre de 2007. DO. No 46 854.

Directiva Presidencial 02 de 2000. [Presidencia de la República]. Estrategia de Gobierno en Línea dentro de la política estatal “Agenda de Conectividad”. 28 de agosto de 2000.

https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3646_documento.pdf

Donahue, J. D. (1991). *La decisión de privatizar. Fines públicos medios privados*. Paidós.

Escobar Gil, R. (1998). *Teoría general de los contratos de la administración pública*. Legis Editores S. A.

- Escrinhuela, J. F. (2018). *La contratación del sector público: especial referencia a los contratos de suministro y de servicios*. Wolters Kluwer.
- Expósito, J. (2004). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español*. Universidad Externado de Colombia.
- Feldstein de Cárdenas, S. L., Medina, F. A., Rodríguez, M. S., & Scotti, L. B. (2011). *Contratación electrónica internacional*. Editorial Académica Española.
- Ferré Trenzano, J. M. (2000). *Investigación de mercados estratégica*. Gestión 2000.
- Frühling, H., Chinchilla M. L., Llorente, M. V., De Mezquita Neto, P., & Beato, C. C. (2004). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- García Beltrán, A., & Pedreros SÁCHICA, M. F. (2015). *Algunos temas sobre contratación estatal*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Glade, W. E., & Stellino, A. I. (1995). *Privatización de empresas públicas en América Latina*. Economía Gernika.
- Gómez Lee, I. D. (2015). *El derecho de la contratación pública en Colombia: Análisis y comentarios a los reglamentos – Nuevo Decreto 1082/15*. Legis Editores S. A.
- González Fernández, F. (2007). *Contratación avanzada del mantenimiento*. Díaz de Santos.
- González López, E. (2010). *El pliego de condiciones en la contratación estatal. La reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- González López, E. (2017). *La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes*. Universidad Externado de Colombia.

Gorbaneff, Y. (2003). La Ley 80 y la Teoría Económica. *Vniversitas*. 52(105), 25-44.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14840>

Hernández Salguero, E., & Sardina Cámara, P. (2019). *Manual básico de contratación administrativa*. Wolters Kluwer S.A.

Hincapié, J. (2014). *La contratación de las entidades estatales*. Librería Jurídica Sánchez Ltda.

Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla. (17 de julio de 2015). Acción de Tutela 2015-00296. Álvaro Enrique Barrios Barrios V. Unidad Administrativa Especial Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta. (22 de julio de 2015). Acción de Tutela 2015-00056. Santiago Castro Mairon Alfonso V. Unidad Administrativa Especial Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá. (06 de julio de 2015). Acción de Tutela 2015-0368. Enio Américo Moreno V. Unidad Administrativa Especial Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bogotá. (06 de julio de 2015). Acción de Tutela 2015-0367. José Luis Velásquez Cárdenas V. Unidad Administrativa Especial Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Juzgado Tercero Civil Municipal del Espinal, Tolima. (10 de julio de 2015). Tutela Sergio Ricardo Monsalve Meneses V. Unidad Administrativa Especial Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Laguado, G. (2004). La Contratación Pública Electrónica en Colombia. *Vniversitas*. 53(108), 457-498. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14746>

Laso Sayagués, E., & Hugo Martíns, D. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria.

Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2012). *Sistemas de Información Gerencial*. Pearson Educación.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio de 2007. DO. No 46 691.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. DO. No 48 128.

Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 2012. DO. No 48 655.

Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016. DO. No 49 949.

Ley 1920 de 2018. Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del Vigilante. 12 de julio de 2018. DO. No 50 652.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 25 de mayo de 2019. DO. No 50 964.

Ley 32 de 1985. Por medio de la cual se aprueba la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”, suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969. 29 de enero de 1985. DO. No 36 856.

Ley 61 de 1993. Por la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas. 12 de agosto de 1993. DO. No 40 987.

Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. 12 de agosto de 1993. DO. No 40 987.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. DO. No 41 094.

Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. 02 de agosto de 2004. DO. No 45 628.

Linares, M. (2013). *Contratación pública: derecho local, internacional y de la integración*.

Linares Consultores S.A.C

Lizarazo M, L. J. (2000). *La bolsa de productos agropecuarios: El mercado de físicos*.

Publicaciones Misceláneas IICA

Llamas Foliaco, A. C. (2018). *Gestión de riesgos del proponente en la contratación pública*.

Ediciones de la U.

- López Leones, C. (2018). La contratación pública y su impacto en la gestión de las MIPYMES de Manabí. *Dominio de las ciencias*. 4(1), 3-16.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6236195>
- López Medina, D. (2004). *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica Latinoamericana*. Legis Editores S. A.
- López Olvera, M. A., & Cancino López, R. (2020). *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lorec Valcarce, F. (2014). *Seguridad privada: la mercantilización de la vigilancia y la protección en la Argentina contemporánea*. Miño y Dávila.
- Lozano Villegas, G. (2020) “Cartografía normativa de las compras públicas en Colombia” En: Lozano, G., Yong, S., Álvarez, L., Medina, Á. *Las compras públicas al descubierto*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Maciel Sosa, M. A. (2008). *Seguridad privada: arte, negocio y filosofía*. Seguridad y Defensa.
- Martínez Jurado, D. (2018). El Soft Law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. (20), 289-343.
<https://uexternado3.metarevistas.org/index.php/Deradm/article/view/5467>
- Matallana Camacho, E. (2015). *Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993*. Universidad Externado de Colombia.
- Mejía, A. (2019). *Nuevo sistema de compra y contratos de la administración pública*. Biblioteca Jurídica Dike.
- Montaña, A. & Rincón, J. (2017). *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas, XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

- Mora Chamorro, H. (2010). *Manual del escolta privado*. Editorial Club Universitario ECU.
- Morón Urbina, J. C., & Aguilera Becerril, Z. (2017). *En Aspectos jurídicos de la contratación estatal*. Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Nicolás Turrys, J. (2015). Contratación administrativa a través de convenios marco: naturaleza jurídica y aplicación práctica. *Revista de Derecho Administrativo Económico*. (20), 43-80. <https://doi.org/10.7764/redae.20.2>
- OCDE. (2011). *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z*. OCDE. <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>
- OCDE. (2017). *Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos*. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica-en-chile-9789264275614-es.htm>
- OCDE. (2018). *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. OCDE. <https://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>
- Ochsenius Robinson, I. (2019). *Mecanismos de control, mejora y calidad en la contratación pública*. Wolters Kluwer.
- Pachón Lucas, C. (2014). *Contratación pública: análisis normativo, descripción de procedimientos, estatuto general, normas complementarias, Decretos 1510 de 2013 y 791 de 2014, directrices de Colombia Compra Eficiente*. Ecoe Ediciones.
- Pernas García, J. J. (2012). *Contratación pública verde*. Editorial la Ley.
- Piedrahíta, C. (2009). ¿Los acuerdos horizontales de precios en Colombia se resuelven por la regla per se?: El caso de las empresas de vigilancia y los retos del Consejo de Estado.

Vniversitas. 55(112), 149-191.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14647>

Proyecto de Ley No. 20 de 2005. [Senado]. Por medio del cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. 1 de agosto de 2005. Gaceta del Congreso No. 458.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=01-08-2005&num=458>

Proyecto de Ley No. 72 de 2014. [Senado]. Por el cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-ley-2014-2015/347-proyecto-de-ley-072-de-2014>

Quesada Estevan, C. (2013). *Las prácticas facilitadoras: control de la colusión en los mercados oligopolísticos*. Tirant lo Blanch.

Quintero, A. & Mutis, A. (1995). *Los Contratos del Estado en la Ley 80 de 1993*. Editorial Temis.

Ramírez P. J. (2008). *Planeación, presupuesto y contratación municipal*. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Ramírez Rusinque, I. (2014). Menor valor: ¿oferta más favorable? *Revista Digital de Derecho Administrativo*. (11), 209-251.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3832>

Regalado Hernández, R. & Soto Contreras (2007). *Las MIPYMES en Latinoamérica. Estudios e Investigaciones en la Organización Latinoamericana de Administración*. Eumed.

Resolución 19 890/2017. [Superintendencia de Industria y Comercio]. Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia y se adoptan otras disposiciones. 24 de abril de 2017.

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/022018/RES_19890_DE_2017.pdf

Resolución 2596/2003. [Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada]. Por la cual se expiden disposiciones para el desarrollo de los programas de capacitación y entrenamiento de los ciclos para Vigilante y Supervisor, se adoptan disposiciones sobre registro e identificación de profesores, vigilantes, supervisores y representantes legales de escuelas de capacitación, se establece la infraestructura mínima de instalaciones y medios para escuelas y departamentos de capacitación y se dictan algunas normas generales sobre Capacitación y Entrenamiento en Vigilancia y Seguridad Privada. 26 de diciembre de 2003. DO. No 45 412.

http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2003/45412/r_svysp_2596_2003.html

Resolución 4973/2011. [Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada]. Por la cual se modifican los artículos 8º <sic, 38> al 46, 52, 53 y 57 de la Resolución 2852 de 2006. 27 de julio de 2011. DO. No 48 156

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/resolucion_supervigilancia_4973_2011.htm

Resolución 747/2015. [Agencia Nacional de Compras Colombia Compra Eficiente]. Por la cual se ordena la apertura de la Licitación Pública N°. LP-AMP-048-2015. 19 de junio de 2015. <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-139182>

Resolución 771/2015. [Agencia Nacional de Compras Colombia Compra Eficiente]. Por la cual se suspende la licitación pública No LP-AMP-048-2015. 13 de julio de 2015.

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-139182>

Resolución 775/2006. [Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada]. Por la cual se modifica la Resolución 02596 del 11 de diciembre de 2003. 09 de marzo de 2006. DO. No 46 205.

http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2006/46205/r_svysp_0775_2006.html

Rosero Melo, B. C. (2019). *Contratación estatal. Manual teórico practico*. Ediciones de la U.

Ruiz, F., Herrera García, J., & Alfonso, J. (2004). *Teoría y praxis de la contratación administrativa*. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10398>

Safar Díaz, M. (2009). *Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y transparente*. Universidad Externado de Colombia.

Safar Díaz, M. (2017). La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (19), 159-179. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.08>

Salazar Cádiz, A. (2016). La alteración de precios como fraude: Comentarios acerca del origen histórico del artículo 285 del Código Penal chileno y su interpretación. *Política criminal*, 11(22), 391-438. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-33992016000200003&lng=es&nrm=iso

- San Miguel Giralt, J. (2018). La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública. Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE. UU. y América Latina. *Revista Ius et Praxis*, 24(1), 757-800.
<http://www.revistaiepraxis.cl/index.php/iepraxis/article/view/1095>
- Sánchez, A. (2012). *Las normas de derecho blando, un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Universidad Externado de Colombia.
- Santaella Quintero, H. (2008). *Normas técnicas y derecho en Colombia: Desafíos e implicaciones para el derecho en un entorno de riesgo*. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J. (2009). *Contratación estatal. Legislación*. Universidad Externado de Colombia.
- Santos Rodríguez, J. (2017). Las facultades reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 19, 341-347. <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.14>.
- Sarmiento Ramírez-Escudero, D. (2011). La autoridad del Derecho y la naturaleza del Soft Law. *Cuadernos de Derecho Público*, (28) 1-266.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/788>
- Silva Tenorio, J. F. (2019). *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*. Universidad Católica de Colombia.
- Solano Sierra, J. E. (2010). *Contratación administrativa: “Modalidades de selección del contratista”*. Ediciones doctrina y ley Ltda.
- Solís Peña, C. L. (2007). *Todo sobre el tiro con armas de fuego*. Wanceulen.

- Soto Kloss, E. (1978). La contratación administrativa: un retorno a las fuentes clásicas del contrato. *Revista de Administración Pública*. (86), 1-16.
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=86&IDA=23062>
- Suárez, G. (2014). *Estudios de derecho Contractual Público*. Legis Editores S. A.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada [VSP]. (2016). *Informe mensual del personal operativo por cargo y género*. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada [VSP]. (2019). *Informe de distribución nacional de los servicios de vigilancia y seguridad privada, sedes principales*. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
<https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/5539/distribucion-por-servicios/>
- Tamayo, M. F. (2016). *Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993*. Librería jurídica Sánchez R. Ltda.
- Tamayo, M. R. (2017). *Contratación pública con entidades sin ánimo de lucro*. Legis Editores S. A.
- Timón, A. J., & Jerez Calderón, J. J. (2018). *Contratación Pública*. Dykinson.
- Torrente Robles, D. (2015). *Análisis de la seguridad privada*. OUC.
- Unigarro Dorado, I. F. (2019). *Acuerdos marco de precios en el Plan Nacional de Desarrollo: hacia un nuevo modelo de compra pública*. Legis Ámbito Jurídico.
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administracion-publica/acuerdos-marco-de-precios-en-el-plan-nacional-de>

- Vaca Núñez, C. (2016). *Fundamentos de la contratación pública*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://www.worldcat.org/title/fundamentos-de-la-contratacion-publica-2a-ed/oclc/1001376498>
- Valencia Zea, A., & Ortiz Monsalve, Á. (2015). *Derecho Civil, Tomo III. De las obligaciones*. Temis.
- Velandia Venegas, L. F. (2018). “Contexto de los acuerdos marco de precios en la actividad contractual del Estado”. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. 1-19. <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/18/acuerdos-precios-colombia.html>
- Vergara Blanco, A. (2016). Tribunal de Contratación Pública: bases institucionales, organización, competencia y procedimiento. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. (46), 347-378. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-68512016000100011&lng=es&nrm=iso
- Yong, S. (2015). *El contrato estatal en el contexto de la nueva legislación*, (4ª ed). Grupo Editorial Ibáñez.
- Yong, S. (2020). “El contrato estatal contemporáneo” En: Lozano, G., Yong, S., Álvarez, L., Medina, Á. *Las compras públicas al descubierto*. Grupo Editorial Ibáñez.