

OBLIGATORIEDAD DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS A PARTIR DE LA LEY 1955 DE 2019.

OBLIGATORY PRICE FRAMEWORK AGREEMENTS AS OF LAW 1955 OF 2019.

ACCORDS CADRES DE PRIX OBLIGATOIRES EN VERTU DE LA LOI 1955 DE 2019.

CONTRATOS-QUADRO DE PREÇOS OBRIGATÓRIOS NA LEI 1955 DE 2019.

GOMÉZ PINEDA – MARIA FERNANDA.¹

LUGO MURILLO – MARYAM CONCHITA. .²

¹ Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Asesora jurídica de la inspección de policía de la Alcaldía de Chiquinquirá.

² Egresada de la Universidad Santo Tomas, Facultad de Derecho. Apoyo Jurídico en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

Resumen

Los acuerdos marco de precios como instrumentos de agregación de demanda estructurados por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente buscan la obtención de beneficios económicos, administrativos y operacionales para las entidades estatales que necesiten un bien o servicio de común utilización y de características técnicas uniformes. Su aplicación venía siendo obligatoria para los órganos estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional dejando un grande campo de acción por desarrollar frente a las demás entidades. En ese sentido, la expedición de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 310 de 2021 y la Circular 04 de 2021 han propuesto un nuevo escenario donde gradualmente todos los entes que apliquen el estatuto de contratación pública deben ingresar a la Tienda Virtual del Estado Colombiano y utilizar este instrumento en los casos expresamente indicados, por lo cual es pertinente realizar un análisis bibliográfico de las recientes disposiciones.

Palabras clave: Obligatoriedad, Acuerdo marco de precios, bien o servicio de características técnicas uniformes, Agencia Nacional de Contratación Pública, Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Abstract

Price framework agreements as demand aggregation instruments structured by the National Contracting Agency Colombia Compra Eficiente seek to obtain economic, administrative and operational benefits for state entities that need a good or service for common use and with uniform technical characteristics. Its application had been mandatory for the state bodies of the executive branch of the public power of the national order, leaving a large field of action to develop in front of the other entities. In this sense, the issuance of Law 1955 of 2019, Decree 310 of 2021 and Circular 04 of 2021 have proposed a new scenario where gradually all entities that apply the public procurement statute must enter the Virtual Store of the Colombian State. and use this instrument in the cases expressly indicated, for which it is pertinent to carry out a bibliographical analysis of the recent provisions.

Keywords: Obligatory nature, Price framework agreement, good or service with uniform technical characteristics, National Public Procurement Agency, Virtual Store of the Colombian State.

Résumé

Les accords-cadres de prix en tant qu'instruments d'agrégation de la demande structurés par l'Agence nationale de passation des marchés Colombia Compra Eficiente visent à obtenir des avantages économiques, administratifs et opérationnels pour les entités étatiques qui ont besoin d'un bien ou d'un service à usage commun et avec des caractéristiques techniques uniformes. Son application avait été obligatoire pour les organes étatiques de la branche exécutive de la puissance publique de l'ordre national, laissant un large champ d'action à développer face aux autres entités. En ce sens, la promulgation de la loi 1955 de 2019, le décret 310 de 2021 et la circulaire 04 de 2021 ont proposé un nouveau scénario où progressivement toutes les entités qui appliquent le statut des marchés publics doivent entrer dans le magasin virtuel de l'État colombien et utiliser cet instrument. dans les cas expressément indiqués, pour lesquels il est pertinent de procéder à une analyse bibliographique des dispositions récentes.

Mots-clés: caractère obligatoire, accord-cadre sur les prix, bien ou service aux caractéristiques techniques uniformes, Agence nationale des marchés publics, magasin virtuel de l'État colombien.

Resumo

Os acordos-quadro de preços como instrumentos de agregação de demanda estruturados pela Agência Nacional Contratante Colômbia Compra Eficiente buscam obter benefícios econômicos, administrativos e operacionais para as entidades estatais que necessitam de um bem ou serviço de uso comum e com características técnicas uniformes. Sua aplicação havia sido obrigatória para os órgãos estaduais do poder executivo do poder público da ordem nacional, deixando um amplo campo de atuação a desenvolver frente às demais entidades. Nesse sentido, a edição da Lei 1955 de 2019, o Decreto 310 de 2021 e a Circular 04 de 2021 propuseram um novo cenário onde gradualmente todas as entidades que aplicam o estatuto de contratação pública devem entrar na Loja Virtual do Estado colombiano e usar este instrumento nos casos expressamente indicados, para os quais é pertinente realizar uma análise bibliográfica das disposições recentes.

Palavras-chave: Natureza obrigatória, Acordo-quadro de preços, bem ou serviço com características técnicas uniformes, Agência Nacional de Compras Públicas, Loja Virtual do Estado Colombiano.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo normativo de la contratación estatal en Colombia se ha presentado de manera vigorosa a lo largo de los años, en particular a partir de la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, en concordancia con los principios constitucionales establecidos principalmente en los artículos “2, 4, 6, 13, 29, 38, 50, 83, 88, 90, 121, 122, 150, 209, 267, 273, 333, 334, 355” (Rosero, 2019, p. 21).

A través de la normatividad se han desarrollado las herramientas con que cuenta el Estado para la contratación de los bienes y servicios que requiere para su funcionamiento, para la consecución de los fines estatales y para la satisfacción del interés general, mecanismos de características diversas y detalladas dependiendo el tipo de contratación que se pretenda llevar a cabo.

El presente artículo de revisión bibliográfica centrará sus esfuerzos en la presentación de uno de aquellos mecanismos de contratación estatal: El Acuerdo Marco de Precios. Este se desarrollará a través del problema de investigación: ¿Cuál es el estado del arte de los acuerdos marco de precios, como herramienta de contratación de las entidades estatales, con las recientes modificaciones introducidas por la Ley 1955 de 2019, el Decreto 310 de 2021 y la Circular 04 de 2021 de Colombia Compra Eficiente?

El interrogante surge del interés por el estudio de los Acuerdos Marco de Precios, ya que se constituyen como la herramienta de mayor eficacia para la agregación de demanda de las entidades públicas cuando se trata de la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Su finalidad es la de ser un medio para evitar que los organismos estatales actúen como entes independientes y puedan acceder a los beneficios económicos y operacionales diseñados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, puestos a disposición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Con las más recientes modificaciones introducidas por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y su subsiguiente Decreto Reglamentario 310 de 2021 que modificó los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, se establecieron nuevas obligaciones para las entidades estatales y se abrió la puerta a las dudas en la manera como tiene que operar el cambio y la aplicación de esta figura. Por este motivo, en el desarrollo de este artículo se abordará, en primer lugar, la definición, el objeto y las características de los Acuerdos Marco de Precios, así como los antecedentes normativos que han regulado el tema a lo largo de los años; en segundo lugar, se describirá la forma en la que interviene la Agencia Nacional de Contratación Pública en la estructuración de los acuerdos y en la operación principal y secundaria que deriva en la celebración de un contrato; en tercer lugar, se ahondará en los más recientes cambios normativos mencionados anteriormente, que motivaron a Colombia Compra Eficiente para expedir la Circular 04 de 2021 y así aclarar el camino hacia la adopción obligatoria de este medio de contratación estatal; por último, en cuarto lugar, se presentaran las conclusiones halladas en el estudio.

El enfoque que se utilizará en el análisis será de corte cualitativo, siguiendo los postulados expuestos por Villabella (2015), ya que el tema de estudio es

un paradigma emergente, alternativo, naturalista, humanista, constructivista, interpretativo o fenomenológico, el cual aborda problemáticas, condicionadas, históricas y culturales, en las que el hombre está insertado, y cuyo propósito es la descripción de los objetos que estudia, la interpretación y la comprensión; de esta forma la investigación responde a las preguntas ¿qué es? y ¿cómo es?, y tiende a precisar la cualidad, la manera de ser, lo que le distingue y le caracteriza. (p. 928).

Frente al método, atendiendo los parámetros dados por los docentes de la especialización en contratación estatal, el elegido será el método analítico - descriptivo por ser el que mejor se enmarca en la elaboración de este artículo de investigación bibliográfica. Este permitirá disgregar los elementos constitutivos del objeto de estudio, para poder analizarlos en su individualidad y la relación que surge al estar interconectados como un todo. Por su parte, Villabella (2015) expone que,

el análisis es el proceso que permite dividir o separar el objeto en los aspectos o cualidades que lo componen, con el fin de analizar cada uno por separado. La síntesis es lo opuesto, y mediante esta se integra el objeto, y así se obtiene una comprensión general.

(...) Este método es utilizado en todo proceso investigativo. En la ciencia jurídica, es recurso imprescindible cuando se estudian normas, instituciones, procedimientos,

conceptos, etcétera, que necesitan descomponerse en sus estructuras para caracterizarlas. (p. 937).

1. OBJETO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS.

La contratación pública en el ámbito colombiano no ha sido ajena a los constantes cambios que internacionalmente han repercutido en las economías de los países latinoamericanos. Actores como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, la Organización Mundial del Comercio – OMC, el Banco Mundial, entre otros, han dado las directrices y recomendaciones para que los países adecuen su contratación de acuerdo a ciertos estándares internacionales que se han consolidado por medio de diversas reformas. Desde los años ochenta el tema de la contratación pública ha estado en la agenda de trabajo de estos entes internacionales, dejando observar muy claramente que,

(...) los estándares, lineamientos, recomendaciones, legislación, del Acuerdo sobre la Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, la Ley Modelo sobre Compras Públicas de Bienes, Servicios y Obras de las Naciones Unidas, la regulación en la materia expedida por el Banco Mundial, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Derecho de la Unión Europea, los tratados de libre comercio y los acompañamientos y asesorías de estos Organismos Internacionales y de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales –RICG-, innegablemente han influido en la Contratación Pública de los países, por ejemplo todos los actores promueven el uso de las herramientas tecnológicas, la contratación electrónica, modelos administrativos de organización similares y regulan las modalidades y los procedimientos de contratación. (Correa, 2020, p. 13).

En consecuencia, con la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2011, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1882 de 2018, el país ha venido buscando la consolidación de los medios normativos e institucionales que apliquen principios y reglas para la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos públicos reflejados en los contratos estatales, que recuérdese bien deben satisfacer el interés general y los fines gubernamentales.

Por tal motivo, a través del Decreto 3620 de 2004 se estableció la Comisión Intersectorial de Contratación Pública que tenía como propósitos ayudar a la correcta formulación de políticas públicas en temas de contratación estatal; ayudar con el manejo entre entidades estatales con el fin de reducir los costos operacionales; aumentar la notoriedad de los escenarios desarrollados para lograr la transparencia de los contratos estatales; robustecer la planeación institucional

que se vería reflejada en la contratación a través de indicadores como camino para la creación de un sistema de contratación electrónica; entre otras. Sin embargo, tal como se menciona en los considerandos del Decreto 4170 de 2011, esta entidad carecía “de la estructura e institucionalidad y de las herramientas que le permitan suplir las necesidades ya advertidas.” (Inc. 3)

En vista de las falencias encontradas y de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, en el periodo 2010 a 2014, el mencionado Decreto, creó la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, convirtiéndose en el organismo técnico especializado encargado de realizar y llevar a cabo las políticas públicas y las herramientas que en materia de contratación estatal ayuden a la correcta ejecución del erario y la eficiencia en su gestión gubernamental. Dentro de las funciones de la Agencia, y de cara a esta investigación, en sus considerandos se menciona específicamente que debe,

(...) preparar y suscribir los acuerdos marco de precios de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 y articular los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de optimizar los recursos del Estado, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública para lograr mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos. (Inc. 4).

De igual forma, en el artículo tercero, numeral séptimo, que trata de las funciones de la Agencia Nacional de Contratación, se ratifica la obligación de ser quien estructure los acuerdos y los instrumentos de agregación de demanda según lo manifestado por la ley, y deja en claro las funciones que internamente deben llevar a cabo la Dirección General de la Agencia, la Subdirección de Negocios y la Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico en sus artículos 10, 12 y 13, en impulso de los mismos.

Según Colombia Compra Eficiente, el acuerdo marco de precios se puede entender como un acuerdo entre el representante legal de la entidad estatal y el proveedor seleccionado para celebrar el negocio jurídico, quien ha conocido de antemano todas las condiciones y características que regirán el contrato y la manera para vincularse como proveedor del Estado. El acuerdo se concreta con la manifestación del comprador de adherirse y con la expedición de la orden de compra que respaldara la adquisición de los bienes o servicios. En medio de todo el proceso se encontrará la Agencia Nacional de Contratación quien será la encargada de seleccionar a los proveedores que podrán participar en las contrataciones estatales.

Así pues, tal como lo establece la ley 1150 de 2007 en su artículo 2, numeral 2, literal a, acerca de la modalidad de contratación de selección abreviada, en miras de asegurar la eficacia de la misión contractual de las entidades estatales, aquellas podrán adquirir

(...) bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a 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.

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. (Subrayado fuera del texto).

Por su parte el Decreto 1082 de 2015, los define como los que cuentan “(...) con especificaciones y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como servicios homogéneos para su adquisición (...)” (Decreto 1082, 2015, artículo 2.2.1.1.1.3.1.)

En ese sentido, la jurisprudencia también se ha pronunciado definiendo lo que se debe entender como un acuerdo marco de precios, diciendo que,

(...) es un contrato suscrito entre la Agencia Nacional de Contratación Estatal y unos proveedores de bienes o servicios de características técnicas uniformes, en cuya virtud se pacta la forma, el plazo y las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la provisión de ciertos bienes o servicios a las entidades estatales adquirentes. Este contrato fue reglamentado en el Decreto 1510 de 2013 y luego en el Decreto 1082 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional-. Bajo este marco legal, a Colombia Compra Eficiente le corresponde realizar de forma periódica los procesos de contratación necesarios para suscribir los AMP, en los cuales debe determinar, entre otros, a) el mecanismo de evaluación de las obligaciones a cargo de compradores y proveedores; b) el proceder respecto al incumplimiento en una orden de compra; y, c) los reclamos en relación con la calidad y oportunidad en la prestación de los bienes o servicios. (Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-26-000-2016-00017-00(56307), 2021).

Es importante hacer referencia al sentido en que debe entenderse el concepto de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que pueden ser adquiridos por los entes estatales en busca de su correcto funcionamiento administrativo. Según Rosero (2019) los bienes y servicios de características técnicas uniformes son aquellos “(...) bienes que prestan la misma utilidad para la entidad pública y satisfacen la necesidad de la misma forma, independiente de la marca o nombre comercial” (p. 129). Igualmente, manifiesta que “los bienes y servicios de común utilización son los bienes requeridos y 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 estatal.” (p. 130).

Ahora bien, los acuerdos marco de precio tienen como finalidad evitar que las entidades estatales actúen como entes independientes a la hora de adquirir bienes y servicios que son requeridos en todos los órganos estatales, perdiendo la oportunidad de acceder a beneficios económicos y operacionales al buscar por cuenta propia la contratación de aquellos. Igualmente, este tipo de acuerdos permite reducir los tiempos de contratación para las entidades estatales, donde anteriormente podían tardar hasta más de tres meses ahora el proceso se puede ejecutar en tan solo unas horas.

Para Colombia Compra eficiente los principales beneficios de la aplicación de los acuerdos marco de precios, definidos en el documento denominado “Guía para entender los acuerdos marco de precios” (2017) son:

- Reduce el número de procesos de contratación.
- El Estado actúa como un único comprador, unificando términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado.
- Permite a la entidad manejar inventarios con mayor flexibilidad.
- Libera tiempo del comprador público para destinar al cumplimiento de la misión de la entidad.
- Ayuda a obtener mayor valor de los recursos públicos. (p. 5)

De igual forma, para mayor entendimiento de la estructura de esta figura de contratación, Colombia Compra eficiente expidió la “Guía general de los acuerdos marco” (2013), que explica de manera específica los pasos para que las entidades compradoras puedan adherirse a los procesos de contratación previamente suscritos.

Frente a la obligatoriedad en la aplicación de los acuerdos marco de precios, en las ya citadas normas, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, se establecía que era de obligatorio cumplimiento para los entes estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, y “facultativo para los entes territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a los de las ramas legislativas y judicial.” (Rosero, 2019, p. 130). Ahora, con la expedición de la ley 1955 de 2019, artículo 41, que modificó el parágrafo quinto del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, se estableció que, “(...) 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.” (Inc. 4).

Seguidamente, el Decreto Reglamentario 310 de 2021 y la circular 04 de 2021 de Colombia Compra Eficiente, dieron las pautas para que se explique a las entidades estatales cuales con los parámetros de aplicación obligatoria de los acuerdos marco de precios, particularidades que serán abordadas a profundidad en el tercer punto de esta investigación.

2. LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE Y SU PAPEL EN LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS.

Los acuerdos marco de precios son considerados por la ley como una clase de instrumento de agregación de demanda en el entendido que las entidades del Estado pueden contratar de manera ordenada sacando el mayor provecho que ello conlleva en relación a los costes, tiempos y eliminación de mediadores. Este tipo de instrumento se caracteriza por estar estructurado en dos etapas: “la operación principal y la operación secundaria.” (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2021, p. 9). De conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.2.10. del Decreto 1082 de 2015, la Agencia Nacional de Contratación es la encargada de proyectar y ordenar los procedimientos para la realización de los acuerdos marco de precios por medio de la licitación pública.

En ese sentido, según lo ordenado por el artículo 2.2.1.2.1.2.8 del Decreto en mención, como parte de la operación principal, Colombia Compra Eficiente debe identificar aquellos bienes y servicios que son susceptibles de ser contratados por conducto de un acuerdo marco de precios y hacer un estudio de mercado a nivel nacional e internacional del sector donde se encuentre ubicada la oferta de los bienes y/o servicios a contratar.

Posteriormente, la Agencia adelantará el proceso de selección de los proveedores que podrán participar en la suscripción de una orden de compra a través del proceso de licitación pública el cual es publicitado por medio de la plataforma SECOP II y debe cumplir con todas las exigencias establecidas en la ley para este tipo de modalidad de selección. Cabe mencionar que esta licitación previa tiene algunas características en particular, por ejemplo, el número de proveedores que resulta adjudicatario es múltiple, no como sucede en la licitación tradicional donde solo un proveedor ejecuta el contrato; el número de entidades estatales que se benefician de la licitación previa también es múltiple ya que no solo una se adhiere al posterior acuerdo marco de precios y, finalmente, el carácter que tiene la licitación previa es el de ser un medio preparatorio para la consolidación del instrumento de agregación

de demanda y no un medio de adjudicación de un contrato estatal. La finalización del procedimiento resultará en la selección objetiva de los proveedores que conformaran el catálogo en la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Es importante dejar claro que, dentro de las particularidades de la operación principal, Colombia Compra Eficiente:

- No ejecuta recursos públicos con la suscripción de los instrumentos o acuerdos marco de precios.
- No requiere de un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) para suscribir un instrumento o acuerdo marco de precios.
- Es el administrador de instrumento o acuerdo marco de precios. (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2021, p.10)

Es relevante manifestar, que Colombia Compra Eficiente como administrador de los acuerdos marco de precios tiene la obligación de poner al día el catálogo de bienes y productos, señalar las sanciones y/o retirar a los proveedores del catálogo, vigilar las garantías otorgadas, prolongar los acuerdos marco de precios mientras sean útiles para las entidades y resolver todas las solicitudes formuladas sobre el instrumento de agregación de demanda (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2014).

Ahora bien, en desarrollo de la operación secundaria y una vez suscrito el acuerdo marco de precios con los adjudicatarios seleccionados objetivamente, se pondrá a disposición de las entidades estatales en la TVEC el respectivo instrumento para que aquellas, en aplicación del principio de planeación de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, puedan adquirir los bienes y servicios que pretenden contratar para el desarrollo de los fines estatales, en consonancia con el artículo 2.2.1.2.1.2.9. el cual menciona la obligación de las entidades estatales de verificar la existencia de acuerdos marco de precios vigentes que sirvan para satisfacer las necesidades formuladas previamente en el plan anual de adquisiciones.

Así pues, al interior de la TVEC “se genera un escenario competitivo a través de un proceso de subasta inversa, es decir, por medio de una puja dinámica (...)” (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2021, p.11) que permite a las entidades estatales acceder a los beneficios económicos que representa la reducción de los precios por parte de los proveedores, eso sí, sin olvidar el deber legal de establecer la presunta configuración de un precio artificialmente bajo que ponga en riesgo la ejecución del contrato.

En ese orden de ideas, según lo manifestado en el documento *Guía General de los Acuerdos Marco*, las entidades estatales deben realizar cuatro pasos o etapas para suscribirse a un acuerdo marco de precios. En primer lugar, solicitar a Colombia Compra Eficiente el registro en la TVEC, quien en dos (2) días hábiles otorgará el acceso para configurar el usuario y la contraseña; en segundo lugar, identificar los bienes o servicios incluidos en el acuerdo marco de precios y tramitar la orden de compra llenando los campos correspondientes a:

i. La dirección de entrega de la facturación; ii. Datos adjuntos; iii. Los estudios y documentos previos; iv. Los gravámenes adicionales; v. En artículos del carro el artículo del proveedor seleccionado; vi. El presupuesto que soporta la compra; y vii. Cadena de aprobación. (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2016, p.10)

En tercer lugar, el ordenador del gasto de la entidad pública compradora verificará que la orden de compra se encuentre correcta, en caso tal la aprobará y esta será enviada al proveedor. Por el contrario, si lo cree justificado rechazará la orden de compra incluyendo el respectivo comentario en la parte inferior de la solicitud; por último, en cuarto lugar, se publicarán los documentos adicionales que acompañan la orden de compra para que puedan ser consultados por tanto por la entidad estatal como por los proveedores.

Es de resaltar, que las entidades estatales tendrán que avalar la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) que respalde la iniciación de la ejecución de la orden de compra, y que la adhesión al acuerdo marco de precios no exonera a la entidad de realizar el respectivo seguimiento y control en la ejecución “de la orden de compra, la cual es un contrato estatal, y se rige por la normatividad vigente.” (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2021, p.11).

3. EL CAMBIO NORMATIVO QUE TRAJÓ EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY 1955 DE 2019 Y LA OBLIGATORIEDAD EN EL USO DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS.

Como se mencionó anteriormente, en principio la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios estaba regulada por el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, que en su parágrafo quinto establecía el uso forzoso de este instrumento para los entes de la rama pública del orden nacional. De la misma manera, el decreto 1082 de 2015, reglamentó el tema en su artículo 2.2.1.2.1.2.7., manifestando la obligatoriedad en la aplicación de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las demás normas que impartieran reglas frente a los acuerdos marco de precios atinente también a los organismos del nivel nacional.

Con la más reciente modificación hecha por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Ley 1955 de 2019, en su artículo 41, la implementación de los acuerdos marco de precios se convierte en obligatoria para todas las entidades públicas pues como bien lo manifiesta en el inciso cuarto, del reformado párrafo quinto,

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.

Este reciente cambio tiene su trasfondo en el Documento CONPES 4009 denominado *Declaración de importancia estratégica del proyecto incremento del valor por dinero que obtiene el estado en la compra pública nacional*. Tal como su nombre lo indica, el documento tiene el objetivo de exponer los argumentos y recomendaciones que guíen el acrecentamiento de la productividad de los recursos públicos utilizados en la contratación estatal, específicamente, sobre los bienes de características técnicas uniformes y de común utilización adquiridos mediante los acuerdos marcos de precios. De modo semejante, el documento expresa la obligación de la Agencia Nacional de Contratación Pública de implementar la estrategia *E-procurement*, la cual, según el Departamento Administrativo de la Función Pública en su sitio web, es entendida como

la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos propios de la compra y de la contratación. Esto permite la interacción virtual de los interesados, la trazabilidad de la toma de decisiones, el intercambio de información y documentación en línea, la información en tiempo real.

La integración tecnológica y comunicacional que se habla está concretada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) el cual se encuentra conformado por el SECOP I y II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC). Estas herramientas de contratación estatal son el medio expedito para corregir lo que el Plan Nacional de Desarrollo ha manifestado como la carencia de un régimen jurídico de contratación estatal, uniforme y aplicable a todas las entidades públicas, derivando en la ineficiencia y la pérdida de oportunidades de ahorro expresado en dinero para los organismos del Estado. En ese mismo sentido, el fortalecimiento y uso de los aplicativos digitales como medios de transacción se convierte hoy en día en un imperativo que garantizará el incremento de “1.452 entidades compradoras a 4.502, de 29 instrumentos de agregación de demanda vigentes a 72 y ahorros acumulados de 1,6 billones a 3,5 billones de pesos, con transacciones anuales por 4 billones al año.” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2020, p. 13).

Esta realidad se debe al bajo porcentaje de entidades estatales del orden territorial que aprovechan la obtención de descuentos en los precios de compra, el incremento en los estándares de calidad, la regularización de las condiciones transaccionales y la disminución del tiempo total en realizar la contratación que ofrece el uso específicamente de la TVEC. De 5.986 órganos del nivel territorial tan solo 744 han suscrito acuerdos marco de precios, dejando un restante de 5.242 entidades que representarían ahorros aproximados a los 256.000 millones de pesos anuales. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2020).

La obligatoriedad impuesta por la nueva normatividad va acompañada de un despliegue operativo, tecnológico y económico por parte de la Agencia Nacional de Contratación, pues deberá adelantar un proceso de licitación pública para adquirir los derechos de autor sobre el software que operará el sistema transaccional SECOP con los incrementos proyectados a partir del presente año 2022. Si bien, la entidad tenía un contrato con la empresa estadounidense *Coupa software Inc.* el plazo de ejecución terminó el pasado 31 de enero de 2021 y el número máximo de usuarios ascendía a los 3.900. Por otra parte, el nuevo proceso licitatorio buscará garantizar un número de entre 5.000 y 30.000 usuarios activos en la plataforma, pasando de 29 a 72 acuerdos marco de precios. Este nuevo sistema operativo se contratará como software as a service (Programa de ordenador como servicio) donde se incluya la implementación, la migración y la capacitación del uso de la plataforma por un valor de 4.085.507 USD.

Ahora bien, la mutación en la aplicación de la normatividad por parte de las entidades del orden territorial, y en general para todas las entidades del país, no será inmediata ni significa que las entidades estatales deban hacer un cambio total en su forma de contratación, ya que estos, como ya se ha dicho, se limitan a los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que se enmarquen en los instrumentos de agregación de demanda. En ese sentido y de conformidad con lo reglado en el artículo primero del Decreto 310 de 2021, la Agencia Nacional de Contratación Pública deberá realizar un “estudio de agregación de demanda” (Inc. 2) el cual se ve traducido en la observancia de las condiciones características de cada uno de los mercados municipales y departamentales del país, buscando el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas y evitando que se concentren los proveedores en zonas específicas del territorio nacional, salvo que exista una justificación que avale la decisión de así llevarlo a cabo. Por su parte el artículo segundo manifiesta la obligación para que Colombia Compra Eficiente expida una circular definiendo los lineamientos específicos acerca del plan de despliegue y la forma de aplicación de la nueva normativa.

Como se indicó, este documento fue concretado a través de la Circular 04 de 21 de septiembre de 2021, la cual esta dividida en cuatro partes: 1) Contexto y antecedentes normativos; 2) Plan operativo de despliegue; 3) Directrices para la

aplicación de las reglas de decisión para la escogencia del mecanismo para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes por parte de entidades estatales; y 4) Aplicación del literal d) del numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015. Frente al primer punto, ya este artículo de investigación ha hecho un amplio análisis, por lo cual será necesario entrar a ver más detalladamente los tres restantes.

Ahora bien, el despliegue operativo que proyecto Colombia Compra Eficiente, lo proyectó teniendo en cuenta las categorías de: Naturaleza jurídica de la entidad estatal; Fecha de capacitación; y Fecha máxima de ingreso a la TVEC. La división de los grupos se dio en un total de 15, dictando las capacitaciones desde septiembre de 2021 hasta marzo de 2022. Por otro lado, las fechas máximas de ingreso a la TVEC se iniciaron desde octubre de 2021 hasta el mes de marzo de 2022. Las capacitaciones se realizaron por medio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, teniendo en cuenta además la situación de pandemia imperante para las fechas de iniciación del cambio operacional.

Dicho lo anterior, la circular desarrolla el tercer tema dictando la metodología para la aplicación de los instrumentos de agregación de demanda a la hora en que las entidades se encuentren en la elaboración de su plan anual de adquisiciones. En primer lugar, dice que las entidades estatales deben observar si existe o no el bien o servicio requerido en la TVEC, para lo cual ofrece a las entidades varios criterios de búsqueda: “Categorías”, “Productos”, “Búsqueda” y “Recuadros ilustrativos” (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, 2021, p. 7). Hecha la búsqueda, la plataforma despliega lo que la Agencia a denominado como *minisitio*, lugar donde se encuentra todos los datos referentes al instrumento, siendo los más relevantes:

- (i) El catálogo de precios. (ii) Las especificaciones técnicas. (iii) La minuta del acuerdo marco de precios con sus modificaciones, si es del Caso. (iv) La guía de compra. (v) El simulador para preparar el proceso de abastecimiento. (vi) Demás documentos relacionados con la futura transacción

Es importante hacer referencia a la aclaración descrita en la circular acerca de la obligatoriedad que ya venía impuesta para los órganos de la rama ejecutiva del orden nacional, pues si bien para estos entes la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes era obligatorio por medio de este instrumento de agregación de demanda, con la modificación hecha por el artículo 2 del Decreto 310 de 2021 se abre la posibilidad para que sean adquiridos a través de bolsa de productos.

En segundo lugar, la Agencia Nacional de Contratación analiza el evento en el que se encuentre un mismo bien o servicio disponible a través de acuerdo marco de

precios y/o bolsa de productos al mismo tiempo, diciendo que la escogencia de la bolsa de productos solo podrá hacerse en el caso que se obtengan menores precios, para lo cual deberá observar los siguientes pasos:

- 1) Análisis de precios de los últimos seis meses de la operación secundaria puesta a disposición en la TVEC. Para esto la Agencia se encuentra publicando dentro de los días hábiles al inicio de cada mes el boletín de precios que permite la comparación entre los instrumentos de contratación.
- 2) Análisis integral de precios, donde se observen variables como: Gastos administrativos, costos de remuneración al comisionista de bolsa, costos de las garantías a otorgar en el caso de que se exijan y los demás gastos que pudiesen surgir.
- 3) Cotejo entre las cantidades por mayor y al detal de los bienes y servicios a adquirir y los eventuales gastos de distribución, instalación y puesta en operación. Será obligación de las entidades verificar que estos costos asociados sean de menor valor en caso de escoger la bolsa de productos.
- 4) Análisis de las características técnicas del bien o servicio a contratar, pues claramente lo establece la agencia, estas no podrán ser desmejoradas con la excusa de la disminución en los precios, ya que se debe hacer una comparación objetiva.
- 5) Estudio de la posibilidad de agregar los bienes y servicios requeridos por medio de una clausula de inclusión al instrumento de agregación de demanda o incluso la suscripción de un nuevo acuerdo marco de precios por la Agencia Nacional de Contratación Pública.
- 6) Examen de la reducción de gastos indirectos que pudiesen generarse con la utilización de este mecanismo.
- 7) Análisis en la eficiencia ofrecida por la bolsa de productos, observando los plazos de suscripción del contrato y el número de funcionarios destinados para llevar a cabo el proceso con todo lo que ello implica.
- 8) Ratificación de la no existencia de un acuerdo marco de precios que cubija los bienes o servicios a adquirir, para lo cual las entidades estatales podrán hacer uso de los demás mecanismos establecidos en la normatividad, además de solicitar a la Agencia Nacional la Suscripción de un nuevo acuerdo marco de precios que incluya los bienes y servicios requeridos.

Ahora bien, frente al cuarto y último punto, la circular 04 de 2021 desarrolla la aplicación del literal d) del numeral 2 del párrafo 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015 acerca de la inclusión a la TVEC en primera medida de los municipios de quinta y sexta categoría que cuentan con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) por tratarse de un hecho que al ejecutarse generaría mayor eficiencia administrativa y presupuestal. Para ello, la agencia realizó un estudio basado en criterios de histórico de compras, planeación de gastos por medio de acuerdos marco de precios, conectividad de internet fijo en el municipio y revisión del presupuesto OCAD asignado.

A propósito de lo mencionada hasta acá, la Agencia Nacional de Contratación Pública, ha puesto a disposición de las entidades estatales el documento denominado *Guía para el Registro Actualización y Desactivación de Entidades y Usuarios en la Tienda Virtual del Estado Colombiano*, el cual realiza una minuciosa descripción de los pasos que deben seguir los órganos en caso de inscribirse, actualizarse o desactivarse como usuarios de la plataforma transaccional.

4. CONCLUSIONES

La normatividad que se ha venido gestando en el país frente al tema de la contratación estatal ha respondido a lineamientos de órganos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, la Organización Mundial del Comercio – OMC, el Banco Mundial, entre otros quienes han recomendado a el uso de herramientas tecnológicas para el incremento de la eficiencia administrativa y presupuestal.

En ese sentido, la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente como un deber legal se ha encargado de estructurar la herramienta denominada como Acuerdo Marco de Precios, la cual es el medio idóneo para la compra de bienes o servicios de características técnicas uniformes que las entidades estatales requieren para su funcionamiento.

Este instrumento ofrece beneficios a las entidades estatales que lo utilizan en cuanto a la reducción de los tiempos de la contratación, estandarización de las condiciones técnicas y de calidad de los bienes o servicios, obtención de descuentos en los precios al actuar las entidades como un órgano unificado y no como entes aislados y optimización del tiempo para que los funcionarios se dediquen a otras labores administrativas.

A pesar de todos los beneficios descritos, y teniendo en cuenta que la obligatoriedad en el uso de los Acuerdos Marco de Precios se refería únicamente a las entidades estatales de la rama ejecutiva del poder público, la realidad imperante en el sector

público develó que esta herramienta era muy poco empleada pues tan solo el 14,19% de los entes públicos del orden territorial contratan bajo esta modalidad.

En vista de la ineficiencia que ha significado la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de la mayoría de entidades estatales, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional modificaron y reglamentaron la normatividad atinente al tema haciendo obligatorio el uso de esta herramienta de contratación para todos los órganos del Estado que apliquen en el estatuto de contratación pública.

Estas nuevas determinaciones están fundamentadas según los análisis y estudios llevados a cabo por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y la Agencia Nacional de Contratación Pública, quienes han determinado una reducción económica de 256.000 millones de pesos anuales aproximadamente, diseñando un plan de capacitaciones e ingreso gradual a la TVEC con fecha máxima en el mes de marzo de 2022.

Referencias

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2013). *Guía para entender los acuerdos marco de precios*. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-yguias/guia-para-entender-los-acuerdos-marco>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2014). *Manual para la operación secundaria de los instrumentos de agregación de demanda*. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-ypliegos-tipo/manuales-y-guias/manual-para-la-operacion-secundaria-de-los>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2016). *Guía general de los acuerdos marco*. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tvec/cce_guia_general_de_los_acuerdos_marco.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2021). *Guía para entender los instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios*. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/ccegad-gi-05_guia_para_entender_los_instrumentos_de_agregacion_de_demanda_y_acuerdos_marco_30-12-2021.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2021, 21 de septiembre). Circular 004. *Obligatoriedad de los acuerdos marco de precios estructurados por la agencia nacional de contratación pública Colombia compra eficiente - por parte de algunas entidades territoriales y otras instituciones del orden nacional / aplicación del decreto 310 de 2021*. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/vf_circular_externa_004_de_2021_002_2.pdf
- Congreso de la República. (2007, 16 de julio). Ley 1150. *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*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Congreso de la República. (2019, 25 de mayo). Ley 1955. *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Disponible en:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Consejo de Estado. Sentencia 11001-03-26-000-2016-00017-00(56307).
(Magistrado ponente José Roberto SÁCHICA Méndez; 23 de abril de 2021).
Disponible en:
https://www.beltranpardo.com/wpcontent/uploads/2021/05/1621363397_56307.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020, 26 de octubre).
Documento CONPES. *Declaración de importancia estrategia del proyecto incremento del valor por dinero que obtiene el Estado en la compra pública nacional*. Disponible en:
https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/vf_circular_externa_004_de_2021_002_2.pdf

Correa, D. A. (2020). *La estandarización internacional de los acuerdo marco de precios y las vicisitudes de su implementación en Colombia* [tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia] Repositorio institucional uexternado. Disponible en:
https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2694/GFAAA-spa-2020-La_estandarizacion_internacional_de_los_acuerdo_marco_de_precios_y_las_vicisitudes_de_su_implementacion?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República. (2011, 03 de noviembre). Decreto 4170. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura*. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Presidencia de la República. (2015, 26 de mayo). Decreto 1082. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Disponible en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/VERSI%c3%93N%20DUR%20PLANEACI%c3%93N%20ACTUALIZADO%2028%20de%20octubre%202020.pdf>

Presidencia de la República. (2021, 25 de marzo). Decreto 310. *Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Disponible en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20310%20DEL%2025%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

Rosero, B. (2019). *Contratación Estatal – Manual Teórico Práctico*. 4ª edición. Bogotá. Ediciones de la U.

Villabella, C. (2015). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. *Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 921-953. Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>