

Acuerdos Marco de Precios como mecanismo contra la arbitrariedad y la corrupción en la Contratación Pública Colombiana¹

Jaime Andrés Paz Jojoa/ Autor²

Christian David Maya Jurado/ Autor³

Dra. Gisette Carolina Benavides Mendoza/ Tutor⁴

Resumen

Este artículo científico examina cómo los acuerdos marco de precios se presentan como un mecanismo contra la arbitrariedad y la corrupción en la contratación pública colombiana. El documento expone el sustento constitucional de la contratación estatal desde la Constitución Política de Colombia de 1991 y señala que la corrupción administrativa ha sido un problema persistente en Colombia, afectando diversos sectores entre 2016 y 2020. El objetivo principal del artículo es destacar cómo la implementación de los acuerdos marco, establecidos legalmente a partir de la Ley 1150 de 2007 y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) creada en 2011, busca estandarizar la adquisición de bienes y servicios uniformes y de uso común para las entidades estatales. Se menciona la Sentencia C-119 de 2020 de la Corte Constitucional, que confirmó la competencia del legislador para dictar normas generales de contratación, incluyendo los acuerdos marco, en el marco del Estado Unitario, pero respetando la autonomía territorial. El enfoque del artículo es analítico y jurídico, referenciando normas legales, jurisprudencia y datos sobre corrupción en Colombia. Los beneficios esperados de los acuerdos marco son: servir como control centralizado respetando la autonomía territorial, estandarizar requisitos contractuales, garantizar la eficacia, ser de obligatorio cumplimiento según la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 310 de 2021, contribuir a la transparencia y buscar ahorros y calidad en la inversión pública. En sus conclusiones, el artículo enfatiza la presencia histórica de la corrupción, su relación con la falta de procesos claros y vigilancia, y cómo los acuerdos marco se presentan como una forma de implementar el principio de Estado Unitario y fortalecer el control contra la corrupción en la contratación pública.

¹, Artículo científico presentado como opción de grado para optar por el título de "Especialista en Contratación Estatal" de la Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

² Jaime Andrés Paz Jojoa: Alumno de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Santo Tomás Bucaramanga.: Correo electrónico: j.a.paz@hotmail.com

³ Christian David Maya Jurado: Alumno de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Santo Tomás Bucaramanga. Correo electrónico: ing.crhistianmayajurado@gmail.com

⁴ Gisette Carolina Benavides Mendoza: Docente de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Santo Tomás Bucaramanga.

Palabras claves: acuerdos marco de precios, corrupción, contratación pública colombiana, transparencia, control estatal

Framework Agreements on Pricing as a mechanism against arbitrariness and corruption in Colombian Public Procurement

Abstract

This scientific article examines how price framework agreements are presented as a mechanism against arbitrariness and corruption in Colombian public procurement. The document outlines the constitutional basis of state contracting according to the Political Constitution of Colombia of 1991 and points out that administrative corruption has been a persistent problem in Colombia, affecting various sectors between 2016 and 2020. The main objective of the article is to highlight how the implementation of framework agreements, legally established from Law 1150 of 2007 and developed by the National Public Procurement Agency (Colombia Compra Eficiente) created in 2011, seeks to standardize the acquisition of uniform and common-use goods and services for state entities. The article mentions Constitutional Court Ruling C-119 of 2020, which confirmed the legislator's competence to dictate general contracting rules, including framework agreements, within the framework of the Unitary State but respecting territorial autonomy. The article adopts an analytical and legal approach, referencing legal norms, jurisprudence, and data on corruption in Colombia. The expected benefits of framework agreements are: serving as a centralized control while respecting territorial autonomy, standardizing contractual requirements, ensuring efficiency, being mandatory according to Law 1955 of 2019 and Decree 310 of 2021, contributing to transparency, and seeking savings and quality in public investment. In its conclusions, the article emphasizes the historical presence of corruption, its relationship with the lack of clear processes and oversight, and how framework agreements are presented as a way to implement the principle of a Unitary State and strengthen the control against corruption in public procurement.

Keywords: scientific article, template

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991, nos comunica desde su preámbulo y junto a él, en los principios fundamentales que rigen el Estado, la filosofía que nos gobierna y los elementos esenciales para que funcione el aparato estatal. De todo, se resalta, que buscando fortalecer la unidad de la nación y asegurar una vida que permita el desarrollo de proyectos individuales y sociales, se ha creado un marco jurídico democrático, al igual que participativo, donde los sistemas políticos, económicos y sociales deben ser justos, hasta el nivel de implementarse ya no solo la igualdad, sino la equidad también. Para llegar a esto, se debe sostener el Estado con recursos, los cuales se invierten según el interés público, y en pro del desarrollo general.

Uno de los fenómenos sociales más complejos, en lo que respecta al funcionamiento del Estado, es la corrupción, debido a esto, bajo estándares de política pública interdisciplinar, se ha determinado como necesario ejecutar cambios normativos, que den herramientas de control, seguimiento y además de eficiencia a los procesos de contratación o inversión de lo público.

En este documento, que se presenta para su lectura, se expone rápidamente el sustento del por qué los acuerdos marco, incorporados en nuestra legislación, se presentan como una herramienta en la lucha contra la corrupción. Se expondrá, con referencia en algunas normas y algunos apartes jurisprudenciales, los fundamentos que permiten concebir a los acuerdos marco, como una forma de control desde el nivel central, que respeta a su vez la independencia de los entes territoriales y todo con el fin de erradicar los actos corruptos de funcionarios y el arbitrio en la igualdad de los participantes en el contrato estatal.

Según información disponible entre el año 2016 a 2020, la corrupción más común sufrida en Colombia fue la administrativa, la cual fue ejecutada por parte de funcionarios tanto a nivel central como a nivel territorial. La causa se identificó como fallas en los procesos. Los sectores más afectados fueron: sector defensa, sector judicial, sector educativo, sector científico, sector tecnológico y otros, lo que permite identificar claramente que los actos de corrupción alcanzan con sus tentáculos a todas entidades estatales, aunque no con la misma escala, ya que, según el informe en mención, el más afectado fue el sector defensa y seguridad con un 21% de casos. La pérdida estimada de recursos producto de los actos de corrupción administrativa en el periodo señalado, ascienden hasta el monto de \$21 billones de pesos y 15 millones de afectados gracias a estos actos (Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia, 2016-2020,).

También es cierto que este fenómeno no es exclusivo de estos tiempos, ni mucho menos exclusivo de nuestro territorio; desde que se fundó el primer gobierno en nuestro territorio, hubo actos de corrupción ya sea, aprovechando los vacíos legales, la falta de vigilancia y control, las amplias libertades y poderes entregadas a castas o partidos políticos, en otras, así como también lo señala Jacqueline Blanco Blanco y Román Francisco Téllez Navarro (La corrupción y los funcionarios durante la república neogranadina, 2016) en la época de la nueva granada la corrupción, los malos manejos administrativos, y los resultados de la guerra independista, propiciaron una crisis que debió ser afrontada con la creación de nuevas autoridades capaces de controlar y fiscalizar el territorio y sus economías, entendiendo desde una visión santanderista que se debía controlar y ordenar las rentas del Estado. En virtud de ello, se promulgó la ley 736/1832 que creó la Contaduría General de la Hacienda y se promulgó también como complemento, el primer código penal en 1837, que reguló sobre los actos de corrupción que pudieren cometer los agentes diplomáticos, y se crearon tipos penales para cada conducta.

Desde ese tiempo es evidente que se buscaba proteger el erario ya que, por falta de control del mismo, la naciente nación se encontraba en miseria y con desarticulación de los territorios. Así surge de forma incipiente el control administrativo el cual tenía por un lado a Santander y por el otro al libertador Simón Bolívar el cual promulgaba la idea de un Estado central militar, vitalicio y popular. En 1817 a través de decreto del 6 de octubre, se reglamentó el sector justicia, según la visión de respeto a la división de los poderes públicos, lo que se reflejaba también en la posterior constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832. En la nueva etapa incluso el congreso recibió atribuciones en materia de hacienda pública y se determinó con tal gravedad la evasión, que no permitiera aumentar el erario, que el castigo correspondía a la pérdida de la ciudadanía (La corrupción y los funcionarios durante la república neogranadina, 2016).

Con la misma filosofía y con los mismos objetivos, (aunque no con las mismas consecuencias punitivas), en nuestros tiempos se busca que la administración de lo público, obedezca a principios, reglas y procedimientos legales debidamente controlados, que deben ser de obligatorio cumplimiento. Se han implementado innumerables herramientas, la mayoría de las veces basadas en el derecho comparado, en busca de lograr la ejecución del erario de tal manera, que se pueda garantizar según lo dice nuestro preámbulo constitucional, la unidad de la nación

asegurando a su vez la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Más, sin embargo, no se puede llegar a ello, sin las contribuciones necesarias que financian el funcionamiento de los servicios.

En la búsqueda de herramientas y procedimientos que permitan ejecutar una recta contratación pública, se promulgó la ley 1150 de 2007, que desde su entrada en vigencia (16 de julio de 2007), dotó al Estado de los Acuerdos Marco. Determinó que se usarían para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común uso, en primer momento; y de forma complementaria, se podrán usar con los bienes no uniformes de uso común. Esta norma modificó algunos aspectos de la ley 80 de 1993 o también conocida como el Estatuto de Contratación, procurando al mejor aprovechamiento del erario y a la realización de la transparencia en todas las etapas contractuales.

Si bien esta norma creó esa posibilidad, no se podía usar esta herramienta ya que, la norma en mención, dejó en suspenso por 4 años el determinar la entidad que tendría que diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios. En el año 2011 a través del decreto 4170 el presidente de la República de Colombia, creó la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), determinando como su objetivo: el desarrollo e impulso de políticas públicas y herramientas que permitan organizar y articular de los intereses de las partes participantes en el contrato estatal.

Revisada la constitucionalidad de los acuerdos marco, la Corte Constitucional a través de sentencia C-119 de 2020 determinó, que la luz del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en el Legislador está radicada la competencia para adoptar el estatuto general de contratación en la administración pública, en obediencia al principio de Estado Unitario, lo que incluye dictar esta norma para los entes territoriales, pero, respetando su autonomía la cual se integra por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad respecto los demás entes territoriales (Expediente D-12637, “Demanda de inconstitucionalidad...”, 2020).

En la misma sentencia, se relaciona que los pliegos tipo en los procesos de selección de los contratistas, permiten garantizar el contenido del artículo 209 de la norma superior, que determina el contenido y alcance de la función administrativa, esto es así ya que, desde que se diseñó el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se prevé que con los procedimientos creados y sus reglas y principios se evitaría la corrupción. Este estatuto también habilitó a los entes territoriales para que pudiesen elaborar pliegos de condiciones en cada proceso de selección.

Con los acuerdos marco, lo que se logra es que, al momento de seleccionar al contratista, se aplique el contenido de la función administrativa permitiendo que no se impongan requisitos imposibles o se desnivelan las cargas y oportunidades de participación, estos instrumentos permiten controlar la escogencia del contratista, la ejecución del contrato y la interpretación del mismo, prevaleciendo sobre él en caso de controversia.

Considerando que históricamente la libertad que tenían los entes territoriales para ejecutar todos los procesos contractuales en todas sus etapas, les permitió que generen actos de corrupción, direccionando hacia un solo contratista las obras o garantizando que solo hubiese un oferente, era necesario crear herramientas que, si bien no afecten la autonomía de los entes territoriales, pudieran estandarizar, con criterios de lucha contra la corrupción, ciertos requisitos o etapas.

En garantía del principio de eficacia, quien formule un pliego tipo debe respetar que estos deben ser revisados periódicamente, y determinar en ellos funciones discrecionales para actualizarlos según los requerimientos de inversión o ejecución. Deberán contener los requisitos de selección del contratista y condiciones para la ejecución del contrato.

Ahora, como podemos comprobar en la circular No. 004 – 2021 de fecha 21 de septiembre de 2021, los acuerdos marco de precios emitidos por Colombia compra eficiente, son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública, ya no solo la rama ejecutiva de forma exclusiva, esto según se extrae de la lectura de la ley 1955 de 2019 que reformó el parágrafo 5 de la ley 1150 de 2007.

Según lo relaciona la circular, el artículo primero del decreto 310 de 2021, determinó un cronograma de entrada en vigencia para todas las entidades y ramas del sector público que arranca desde el 01 de octubre de 2021 y para algunas Entidades Estatales no relacionadas, termina a más tardar hasta marzo de 2022; al igual que con el sector central y descentralizado de los municipios que ostenten la categoría 4, 5 y 6. Continúa la circular agregando instrucciones para la aplicación de etapas del proceso de contratación en línea.

¿Por qué es importante hacer este camino de definiciones y claridades?, porque como profesionales en contratación estatal debemos recordar que al ser Colombia un Estado Social y Democrático basado en normas de derecho, no se deben olvidar los principios constitucionales, que determinan las bases del relacionamiento de los administrados para con el Estado y viceversa. Si abordamos el artículo 1 de nuestra norma superior, encontramos que se predica el respeto a la dignidad humana, la cual se ve vulnerada con los actos de corrupción, en veces dejando sin acceso a servicios e infraestructuras idóneas a poblaciones alejadas de los centros administrativos y capitales. El mismo artículo resalta que debe prevalecer el interés general, lo que nos obliga a pensar en los funcionarios públicos, que son los ejecutores al final de todo, como profesionales en continua formación y con amplió compromiso moral, pues sin ello, el Estado no puede encauzarse en su fin.

Al leer el artículo 2 siguiente, encontramos, que la prosperidad general es uno de los fines del Estado, ya que solo así es posible desarrollar el catálogo de derechos y obligaciones estatales. Asumamos por un solo instante, que extendemos sobre todo el territorio colombiano la definición de interés general, la cual la Corte Constitucional definió así:

El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de “interés social”, que la Constitución emplea es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho (Sentencia C-053, 2001).

Sobre su prevalencia nos dijo que:

“Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideran la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución (Sentencia C-053, 2001).

Con esta claridad, asumamos dos cosas puntuales, primero es que, como territorio y nación multiétnica y pluricultural, debemos aplicar desde el legislador y en todas las ramas del derecho, un criterio diferenciado y aplicar enfoques tales como el de género o de diversidad sexual; esto es necesario considerarlo, pues al final de todo, el Estado es un andamiaje a través del cual se ejecutan diversas funciones por parte de sus agentes, que deberían permitir el desarrollo de cada uno de nosotros, hasta llegar a ser y quiero detenerme en eso, en el “ser” y el poder “ser”. Todos, desde nuestros hogares, donde fuimos acogidos para desarrollar nuestra existencia, tenemos un proyecto

de vida, donde con la posibilidad de acceso a servicios y derechos, podemos desarrollarnos de forma íntegra, dándole a nuestra humanidad su expresión máxima y con ello lograr ser parte de una idiosincrasia, cultura, lengua y expresión artística. Se trata de permitir que se desarrolle la diferencia.

Y sí, en el derecho hemos aprendido que las normas por su carácter general y abstracto están destinadas para todos, y que, al surgir algún conflicto y necesidad de cambio en la prestación de un servicio, se debe promover los criterios del derecho, de la justicia o equidad, logrando con ello que a cada individuo se le dé, en su condición, las mayores posibilidades de desarrollo, más aún si pertenece a minorías amplia e históricamente marginados. En este aspecto, es loable el reconocimiento que se hace en el artículo 7 de la norma superior, de la diversidad étnica y cultural. Y ¿Cómo se garantiza eso?, a través de la inversión en los territorios, garantizando la recuperación de usos y costumbres y sosteniéndose a través de la independencia, eso sí, con controles tales como el que se ejerce a través de la tutela, en caso de las decisiones tomadas por parte de las autoridades indígenas o los controles propios de la gestión fiscal.

La correcta inversión social, ejecutada con los más altos estándares de ética, moral administrativa y preparación técnica y científica, permite que la nación pueda integrarse y propender por el cultivo de lazos que nos unan, porque como hemos sido testigos, el país se encuentra muy dividido; esto se debe a innumerables causas, pero podríamos sintetizarlas en la desigual forma de abordaje de cada territorio y la inequitativa distribución de recursos, que flaquean entre más alejado esté el territorio de las grandes capitales. Es por esto, que los mecanismos que buscan regular la contratación y su ejecución, deben ser cada vez más controlables y a la vez medibles. Los controles y los estudios antropológicos, que acompañen la planeación de la inversión, obedeciendo a políticas públicas, deben ser el norte; esto es así ya que recordemos, somos un Estado Social y Democrático basado en el derecho.

Como se propuso desde el inicio, el objetivo es luchar contra la corrupción en todos los estadios posibles, para ello el legislador obedeciendo a las políticas públicas, ha elevado al rango normativo, mecanismos que permitan integrar el mercado a las necesidades de inversión pública, de tal manera que ya no solo la planeación, sino también la inversión y ejecución, se logren con eficiencia y oportunidad, posibilitando grandes niveles de calidad. Lo cual ha sido siempre un gran reto.

Ya para finalizar, nos dimos un gran baño de realidad con el inicio de la implementación del acuerdo final para la paz, los escándalos de corrupción saltaban por doquier. Todos los partidos y castas políticas se veían involucradas en diversos desfalcos y triquiñuelas, componendas y chanchullos; el panorama no es muy alentador, más aún cuando es evidente que han sido creadas normas idóneas para lograr este fin, pero que sus reglamentaciones demoran demasiado, o que en su implementación sean señaladas y juzgadas por la rama judicial como no idóneas o ineficientes por falta de competencia, como en cierta ocasión ocurrió con el Consejo de Estado que anuló varios pliegos tipo expedidos según la norma pertinente, esto hace dudar mucho de la idoneidad total de nuestro marco jurídico, pero a la vez es normal en nuestro sistema, por ello se siguen creando nuevas normas que complementan y desarrollan las normas base, buscando la mejor forma de ejecución y su especialización, por ello es entonces más que necesario insistir en el uso de estos mecanismos con criterios de prevalencia del interés general. Solo así derrotaremos la corrupción.

Metodología de análisis y recolección de datos

Para la elaboración de este documento, se realizó un análisis documental de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 4170 de 2011, la Ley 1955 de 2019, la Circular externa 004 de 2021 emitida por Colombia Compra Eficiente, y las sentencias C-119 de 2020 y C-053 de 2001 de la Corte Constitucional Colombiana. Adicionalmente, se recurrió a información disponible sobre corrupción en Colombia entre 2016 y 2024, y a referencias históricas sobre la corrupción en la época de la Nueva Granada. El método empleado se basa en la revisión y análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y documentales para fundamentar la concepción de los acuerdos marco como mecanismos contra la corrupción en la contratación pública.

Resultados

Los resultados del análisis evidencian que los acuerdos marco de precios se han establecido como una herramienta obligatoria para las entidades estatales sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública. Esto se deriva de la Ley 1150 de 2007 y su posterior desarrollo a través del Decreto 4170 de 2011, que creó Colombia Compra Eficiente. La obligatoriedad del uso de los acuerdos marco, según la Circular 004 de 2021 y el Decreto 310 de 2021, busca estandarizar los procesos de contratación y reducir la discrecionalidad de los administradores territoriales. La Corte Constitucional ha respaldado la constitucionalidad de esta figura dentro del marco del Estado Unitario, respetando la autonomía territorial, pero estableciendo lineamientos generales para la contratación. Se espera que la implementación de los acuerdos marco genere ahorros en la inversión pública y garantice la calidad de los servicios.

Discusión y conclusiones

Los acuerdos marco de precios se presentan como una respuesta a la problemática histórica de la corrupción en la administración de los bienes públicos en Colombia. La ausencia de procesos claros, funcionarios no preparados y falta de vigilancia fortalecen la corrupción. Al establecer un Estatuto de Contratación Pública, el objetivo primordial es evitar la corrupción y asegurar la eficacia en la ejecución de los contratos estatales. Los acuerdos marco implementan el principio de Estado Unitario, garantizando la independencia territorial en asuntos locales, pero respetando la potestad del legislador en temas generales. Su revisión periódica y la inclusión de funciones discrecionales para su actualización son cruciales. El uso de pliegos tipo y acuerdos marco busca generar ahorros, garantizar la calidad y cerrar la brecha al arbitrio de los administradores territoriales, fortaleciendo el control central. Dada la persistencia de la corrupción, es imperativo fortalecer mecanismos de control como los acuerdos marco. Se concluye que, a pesar de los desafíos en su implementación y reglamentación, insistir en el uso de estos mecanismos con criterios de prevalencia del interés general es fundamental para combatir la corrupción.

- Desde la época de la independencia la corrupción ha estado presente en la administración de los bienes públicos.
- La corrupción se fortalece ante la ausencia de procesos claros, de funcionarios preparados y por la falta de vigilancia, control y veeduría de lo público.

- Al pensarse un Estatuto de Contratación Pública, el punto de partida será evitar actos de corrupción y lograr la eficacia de la ejecución de los contratos estatales.
- Los acuerdos marco se presentan como una forma de implementar el principio de Estado Unitario. La independencia de los entes territoriales se ve garantizada en los asuntos locales, mientras que, en los asuntos generales, se debe respetar la potestad del legislador.
- Los acuerdos marco deben ser revisados periódicamente, y deben contener las funciones discrecionales pertinentes para actualizarlos según los requerimientos de inversión o ejecución.
- El uso de los acuerdos marco busca generar ahorros en la inversión pública y garantizar la calidad de la prestación de los servicios.
- Con los pliegos tipo y su uso general, se garantiza la transparencia y se cierra la brecha al arbitrio de los administradores territoriales, garantizando el control por parte de los entes centrales.
- Siendo la corrupción un fenómeno actual, que desangra el Estado, es obligación fortalecer mecanismos de control tales como los acuerdos marco.

Referencias

Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020. (2020). Consultado el 19 de Febrero de 2025. <https://transparenciacolombia.org.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia-2016-2020>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 24 de Enero) Sentencia C-253 de 2001. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 67 (parcial) de la Ley 44 de 1993.* Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Obtenido de. Expediente D-3099: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-053-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2020, 15 de Abril). *Sentencia C-119/20. Expediente D-12637. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) de la Ley 1882 de 2018, que adiciono el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-119-20.htm>

La corrupción y los funcionarios durante la república neogranadina. Consultado 12 de febrero de 2025. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/1686>