

**INCIDENCIA DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS PARA LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LIBRE COMPETENCIA Y LIBERTADES
ECONÓMICAS¹**

**IMPACT OF FRAMEWORK PRICE AGREEMENTS FOR PUBLIC
PROCUREMENT ON FREE COMPETITION AND ECONOMIC FREEDOMS**

GLADYS LORENA PANTALEÓN RODRIGUEZ²

RESUMEN: Este artículo de investigación jurídica analiza la incidencia de los acuerdos marco de precios implementados en la contratación pública en Colombia, sobre la libre competencia y las libertades económicas. Se plantea la hipótesis de que, si bien estos acuerdos promueven potencialmente la eficiencia y el ahorro de costos, también pueden limitar la libre competencia si no se diseñan e implementan con salvaguardias y mecanismos

¹ El presente artículo científico es resultado del proyecto de investigación para optar el título de Magíster denominado “¿INCIDENCIA DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LIBRE COMPETENCIA Y LIBERTADES ECONÓMICAS?”, presentado a la Maestría en Derecho Público de la USTA y aprobado en fecha.

² Abogada por la Universidad Libre (Cúcuta- Colombia). Especialista en Derecho Aduanero y Especialista en derecho Público por la Universidad libre (Cúcuta- Colombia). Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad San Tomas (Cúcuta-Colombia). Estudiante de Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomas (Bogotá- Colombia). Correo electrónico: gladypantaleon@usantotomas.edu.co, <https://orcid.org/0009-0007-9784-980X>, https://scholar.google.com/citations?view_op=list_works&hl=es&user=LAdwiGkAAAAJ, <https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnRecursoHumano/inicio.do>

de seguimiento adecuados. A través de una revisión documental de normas, jurisprudencia y doctrina, se examinan los fundamentos constitucionales y legales de los acuerdos marco, su funcionamiento y los riesgos potenciales que implican para la participación equitativa de proponentes en el mercado.

El análisis busca encontrar un equilibrio entre los objetivos de eficiencia administrativa y los principios de libertad económica, identificando estrategias para mitigar los efectos restrictivos de estos instrumentos sobre la competencia. Los hallazgos apuntan a la necesidad de fortalecer la regulación, la transparencia y el monitoreo en el uso de acuerdos marco, para garantizar la pluralidad de oferentes y evitar prácticas excluyentes. El estudio aporta elementos para optimizar la contratación pública en Colombia, armonizando las metas de buen gobierno con la protección de las libertades económicas.

PALABRAS CLAVE: acuerdos marco de precios, contratación pública, libre competencia, libertades económicas, eficiencia administrativa, transparencia, monitoreo, regulación, prácticas excluyentes, pluralidad de oferentes.

ABSTRACT: This legal research article analyzes the impact of price framework agreements implemented in public procurement in Colombia, on free competition and economic freedoms. It is hypothesized that while these agreements potentially promote efficiency and cost savings, they may also limit free competition if they are not designed and implemented with appropriate safeguards and monitoring mechanisms. Through a documentary review of norms, jurisprudence and doctrine, the constitutional and legal foundations of the framework agreements, their operation and the potential risks they imply for the equitable participation of proponents in the market are examined.

The analysis seeks to find a balance between the objectives of administrative efficiency and the principles of economic freedom, identifying strategies to mitigate the restrictive effects of these instruments on competition. The findings point to the need to strengthen regulation, transparency and monitoring in the use of framework agreements, to guarantee the plurality of bidders and avoid exclusionary practices. The study provides elements to optimize public procurement in Colombia, harmonizing the goals of good government with the protection of economic freedoms.

KEYWORDS: price framework agreements, public procurement, free competition, economic freedoms, administrative efficiency, transparency, monitoring, regulation, exclusionary practices, plurality of bidders.

INTRODUCCIÓN

El sistema de compras públicas en Colombia ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, buscando mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos públicos. En este contexto, los acuerdos marco de precios han emergido como una herramienta para agregar demanda, estandarizar bienes y servicios, y generar economías de escala. Sin embargo, su implementación también ha suscitado inquietudes sobre su impacto en la libre competencia y las libertades económicas de los actores del mercado.

La Constitución Política de Colombia consagra la libertad de empresa y la libre competencia económica como derechos y principios fundantes del orden económico y social. El artículo 333 establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y que la libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades. Esto implica que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades,

evitar el abuso de posiciones dominantes y promover la participación equitativa en el mercado (CN, 1991).

Por su parte, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estableció los principios rectores de la contratación estatal, entre ellos, la transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva e igualdad. Estos principios buscan asegurar la imparcialidad en la escogencia de contratistas, la eficiencia en el manejo de recursos y la libre concurrencia de oferentes (Congreso de la República de Colombia, 1993). Posteriormente, la Ley 1150 de 2007 introdujo medidas para promover la eficiencia y transparencia, y reguló los acuerdos marco de precios como mecanismo para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes (Congreso de Colombia, 2007).

El Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, reglamentó el sistema de compras y contratación pública, y asignó a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, la función de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios (Presidencia de la República, 2013) (Presidencia de la República, 2015). Estos acuerdos son contratos entre la Agencia y uno o varios proveedores, que establecen las condiciones de adquisición para las entidades estatales, en cuanto a precio, plazo y calidad. Su uso es obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, y potestativo para las demás (Safar Díaz, 2017).

Si bien este esquema pretende generar beneficios como reducción de costos de transacción, aprovechamiento de economías de escala y mayor valor por dinero, también conlleva riesgos frente a la libre competencia. Al concentrar las compras en pocos proveedores seleccionados centralmente, los acuerdos marco pueden limitar el acceso y

participación de otros oferentes, en especial pequeñas y medianas empresas. Igualmente, la estandarización excesiva puede desincentivar la innovación y adecuación a necesidades particulares de las entidades (Miranda & Deik, 2019).

Estas tensiones entre eficiencia administrativa y libertades económicas han sido objeto de debates doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales. La Corte Constitucional ha señalado que, si bien el legislador tiene un amplio margen para regular la contratación pública, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales y los principios de la función administrativa (C-037/00, 2000) (C-415/94, 1994). A su vez, el Consejo de Estado ha resaltado la importancia de garantizar la selección objetiva, la pluralidad de oferentes y la libre competencia, evitando restricciones injustificadas (Consejo de Estado, 2010) (Consejo de Estado, 2017).

Bajo este panorama, surge la necesidad de analizar a profundidad la incidencia de los acuerdos marco de precios sobre la libre competencia y las libertades económicas en la contratación pública en Colombia. Para ello, este artículo plantea como hipótesis central que: "El uso de acuerdos marco de precios en la contratación pública en Colombia, si bien promueve potencialmente la eficiencia y el ahorro de costos, también puede limitar la libre competencia y las libertades económicas si no se diseñan e implementan con salvaguardias y mecanismos de seguimiento adecuados".

Ello autoriza a concluir que existe una tensión entre los principios de eficiencia administrativa y libre competencia económica, en el contexto de la aplicación de los acuerdos marco de precios. En vista de que esta problemática reviste relevancia jurídica, económica y social, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la incidencia de los

acuerdos marco de precios para la contratación pública en la libre competencia y libertades económicas en Colombia?

De ahí que la hipótesis que se plantea es que "el uso de acuerdos marco de precios en la contratación pública en Colombia, si bien promueve potencialmente la eficiencia y el ahorro de costos, también puede limitar la libre competencia y las libertades económicas si no se diseñan e implementan con salvaguardias y mecanismos de seguimiento adecuados".

Para terminar, se empleará una metodología de investigación cualitativa, fundamentada en la revisión documental de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, sobre la materia, para determinar los fundamentos jurídicos, el funcionamiento práctico y los riesgos de los acuerdos marco frente a la libre competencia (Bernal, 2010). Los hallazgos permitirán validar o refutar la hipótesis planteada y formular recomendaciones para armonizar la eficiencia con la garantía de las libertades económicas en la contratación estatal.

En primer lugar, se examinará el marco constitucional y legal que sustenta los acuerdos marco de precios en Colombia, destacando las disposiciones relevantes sobre libre competencia y regulación económica. Luego se describirá la operatividad de esta figura, sus actores y procedimientos, con base en los manuales y guías expedidos por Colombia Compra Eficiente. Posteriormente, se analizarán los potenciales efectos restrictivos sobre la competencia, a la luz de estudios existentes y datos empíricos disponibles.

A partir de lo anterior, se formularán recomendaciones para fortalecer el diseño, implementación y control de los acuerdos marco, en aras de mitigar riesgos y promover mayor pluralidad y participación. Entre ellas se plantearán ajustes normativos, medidas de

transparencia, criterios de selección más inclusivos, mecanismos de seguimiento del mercado y vías de impugnación ágiles. Finalmente, se presentarán las conclusiones del estudio, resaltando la importancia de lograr un justo equilibrio entre la optimización de las compras públicas y la promoción de la libre competencia.

Con ello se espera aportar elementos de análisis y propuesta para cualificar la gestión contractual del Estado, en armonía con los postulados del modelo de economía social de mercado adoptado por la Constitución. El uso estratégico de los acuerdos marco de precios, con perspectiva de competencia, puede contribuir a la eficiencia, transparencia y democratización del sistema de compras públicas, generando mayor valor social. El artículo busca ofrecer también un marco analítico para evaluar el funcionamiento de esta figura en otros contextos territoriales o sectoriales.

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS EN COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo importantes avances en la constitucionalización del derecho administrativo, incluyendo el procedimiento contencioso administrativo. Esto ha implicado la incorporación de principios y derechos constitucionales en la regulación y aplicación de la contratación estatal (Duque et al., 2022).

En ese contexto, el ordenamiento jurídico colombiano ha recibido una notable influencia del derecho administrativo francés, particularmente en lo que concierne a la jurisdicción contencioso-administrativa y al Consejo de Estado como su máximo tribunal. Esta influencia se ha extendido al ámbito de la contratación pública, donde se han adoptado figuras de origen galo como los acuerdos marco de precios (Sánchez & Rodríguez, 2022).

El ordenamiento jurídico colombiano consagra la libre competencia económica como un principio estructural del modelo de economía social de mercado adoptado por la Constitución Política de 1991. El artículo 333 superior señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y reconoce la libre competencia como un derecho colectivo que supone responsabilidades. De allí se deriva un mandato para que el Estado impida la obstrucción o restricción injustificada de la libertad económica, controle abusos de posición dominante y proteja los derechos de consumidores y usuarios (Corte Constitucional, C-032/17, 2017).

Este principio irradia el régimen de contratación pública, y se expresa en diversas disposiciones de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Administración Pública. Desde su artículo 3, esta norma establece que los servidores públicos tendrán en cuenta que, con la celebración de contratos y su ejecución, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de servicios públicos y la protección de los derechos de los administrados. Esto implica que los procesos de selección de contratistas deben realizarse con criterios objetivos, promoviendo la pluralidad de oferentes (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Por las siguientes razones, el principio de planeación emerge como un pilar fundamental de la contratación estatal colombiana, estrechamente ligado a los principios de transparencia, economía y responsabilidad consagrados en la Ley 80 de 1993. La adecuada planeación de los procesos contractuales, incluyendo la elaboración de estudios previos rigurosos, es una condición indispensable para garantizar la selección objetiva de contratistas y la satisfacción del interés general (Mesa & Muñoz, 2019).

A su vez, el artículo 21 de dicho estatuto consagra el principio de transparencia, según el cual la selección de contratistas debe efectuarse siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los casos taxativamente señalados. Allí se establece el deber de elaborar pliegos de condiciones que definan reglas claras, justas y completas, que no induzcan a error a los proponentes y eviten favorecer a algunos en detrimento de otros. También se prohíbe a las autoridades actuar con desviación de poder, es decir, con propósitos distintos a los establecidos en la ley (Congreso de la República de Colombia, 1993).

El artículo 24 desarrolla el principio de economía, orientado a asegurar la eficiencia en los trámites contractuales y el uso óptimo de recursos. En virtud de este principio, las normas de selección deben ser interpretadas de manera que no den lugar a trámites adicionales diferentes a los expresamente previstos. Igualmente, los procedimientos deben adelantarse con austeridad de tiempo, medios y gastos, sin dilaciones o retardos injustificados (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Posteriormente, la Ley 1150 de 2007 introdujo ajustes al Estatuto Contractual para promover la eficiencia y transparencia, incorporando el concepto de sistema electrónico para la contratación pública y regulando nuevas modalidades de selección. En cuanto a los acuerdos marco de precios, el artículo 2 de esta ley previó que, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades podrían hacer uso de procedimientos como la subasta inversa, los instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de estos acuerdos y la bolsa de productos (Congreso de Colombia, 2007).

En desarrollo de este mandato legal, el Decreto 1510 de 2013, compilado luego en el Decreto 1082 de 2015, reglamentó la figura de los acuerdos marco de precios. El artículo

2.2.1.2.1.2.7 actual establece que son contratos entre uno o varios proveedores y Colombia Compra Eficiente, para la provisión a las entidades compradoras de bienes y servicios de características uniformes, en la forma, plazo y condiciones fijados en el acuerdo. Su uso es obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva nacional, y potestativo para los órganos autónomos y demás organismos (Presidencia de la República, 2015).

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración para regular la contratación pública, en virtud de la cláusula general de competencia del artículo 150 numeral 25 superior. Sin embargo, ha señalado que dicha potestad no es absoluta, sino que encuentra límites en los principios constitucionales de la función administrativa, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 CP). Además, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses (art. 287 CP) (Corte Constitucional, C-037/00, 2000).

En esa línea, la Corte ha destacado que la libertad de configuración legislativa en materia contractual debe ejercerse con sujeción a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, evitando restricciones excesivas o injustificadas a las libertades económicas. Por ejemplo, al analizar una norma que limitaba la contratación directa por parte de Coldeportes, la Corte consideró que constituía una injerencia desproporcionada en la autonomía de esa entidad para gestionar sus recursos, que no guardaba relación de conexidad con los fines de moralidad y transparencia invocados (Corte Constitucional, C-949/01, 2001).

Por su parte, el Consejo de Estado ha resaltado que la libre concurrencia es una expresión del derecho a la igualdad de oportunidades en la contratación estatal, que asegura la posibilidad de participación de todos los interesados en un proceso, pero también la

facultad de la administración para elegir la mejor oferta. Esto implica que las reglas y exigencias fijadas en los pliegos deben ser adecuadas y proporcionales a la naturaleza del contrato, sin generar obstáculos o costos excesivos que limiten la competencia. Así lo precisó al anular una licitación en la que se establecían criterios subjetivos y desproporcionados de experiencia (Consejo de Estado, Sección Tercera, 41719, 2016).

En cuanto a los acuerdos marco de precios, el alto tribunal señaló que constituyen un instrumento para que el Estado agregue demanda, logre economías de escala y genere ahorros, pero aclaró que su uso no puede conducir a la adjudicación automática de contratos. Por el contrario, subsisten obligaciones de planeación, selección objetiva y publicidad de las órdenes de compra por parte de las entidades estatales, para preservar la transparencia y la libre competencia (Consejo de Estado, Sección Tercera, 56307, 2017) (Consejo de Estado, Sección Tercera, 52055, 2019).

Bajo este marco normativo y jurisprudencial, los acuerdos marco de precios surgen como mecanismos de eficiencia en la gestión contractual pública en Colombia, pero su diseño e implementación deben ser cuidadosos para no afectar injustificadamente la competencia. Conviene entonces examinar más a fondo su funcionamiento actual, para identificar los riesgos potenciales que conllevan frente a las libertades económicas de los oferentes en el mercado.

II. FUNCIONAMIENTO DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS Y RIESGOS PARA LA LIBRE COMPETENCIA

La operatividad de los acuerdos marco de precios en Colombia está determinada por las disposiciones del Decreto 1082 de 2015 y por los manuales y guías expedidos por

Colombia Compra Eficiente. El proceso inicia con la identificación de los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que requieren las entidades estatales. Para ello, la Agencia Nacional realiza estudios de mercado, analiza los Planes Anuales de Adquisiciones y recibe solicitudes de las entidades para celebrar acuerdos marco en ciertos sectores (Colombia Compra Eficiente, 2019).

Los acuerdos marco de precios, como instrumentos para agregar demanda y generar economías de escala en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, han sido incorporados en la contratación pública colombiana siguiendo modelos internacionales como el de la Unión Europea. En la práctica, su funcionamiento está regulado por el Decreto 1082 de 2015 y por los manuales y guías expedidos por la Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente (Guzmán, 2019).

Una vez definida la viabilidad y conveniencia de suscribir un acuerdo, la Agencia adelanta un proceso de licitación pública para seleccionar los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones de calidad y precio. Los pliegos de condiciones establecen los requisitos habilitantes, los factores de ponderación de ofertas y las cláusulas del contrato marco a celebrar. Tras la evaluación de propuestas, se adjudica el acuerdo a uno o varios proveedores, con quienes se suscriben contratos que fijan las condiciones de suministro de bienes o prestación de servicios por un tiempo determinado, generalmente de 2 a 3 años (Colombia Compra Eficiente, 2018).

El catálogo de bienes y servicios incluidos en el acuerdo marco se publica en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, plataforma electrónica administrada por Colombia Compra Eficiente. Allí las entidades compradoras pueden consultar las características, precios y descuentos ofrecidos por cada proveedor. Para adquirir estos elementos, las entidades deben

estar registradas en la plataforma y contar con un certificado de disponibilidad presupuestal. Luego, a través del aplicativo, colocan órdenes de compra al proveedor de su elección, siguiendo la reglamentación del acuerdo (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Durante la ejecución del acuerdo marco, los proveedores deben mantener las condiciones pactadas de precio, calidad y oportunidad, atendiendo los requerimientos de las entidades en los plazos fijados. Por su parte, Colombia Compra Eficiente realiza la supervisión general del instrumento y media ante cualquier controversia entre las partes. Las entidades compradoras, a su vez, deben designar supervisores para verificar el cumplimiento de las órdenes de compra y tramitar los respectivos pagos (Colombia Compra Eficiente, 2018).

Si bien este esquema busca simplificar y agilizar los procesos de adquisición, al tiempo que logra mejores precios por agregación de demanda, en la práctica puede generar efectos adversos a la libre competencia. Un primer riesgo es la limitación de acceso al mercado para proveedores que no sean seleccionados en el acuerdo marco. Al concentrar las compras de las entidades en pocos contratistas, por periodos prolongados, se restringe la participación de otros oferentes y se crean barreras de entrada. Esto afecta especialmente a pequeñas y medianas empresas, que difícilmente pueden competir con los volúmenes y precios de grandes empresas (Zuleta, 2018).

Un segundo riesgo es la estandarización excesiva de bienes y servicios, que puede desincentivar la innovación y la adaptación a necesidades particulares. Al definir centralizadamente las especificaciones y características de los productos a adquirir, se limita la posibilidad de que los proveedores ofrezcan soluciones novedosas o ajustadas a requerimientos específicos de cada entidad. Esto va en contravía del principio de planeación

contractual, que exige identificar con precisión la necesidad a satisfacer y las condiciones del mercado (Miranda & Deik, 2019).

Un tercer riesgo es la potencial colusión entre proveedores seleccionados en el acuerdo marco. Al tratarse de un número reducido de empresas, que conocen la identidad de sus competidores y los términos contractuales, se crean incentivos para acordar precios o repartirse el mercado. Esto limita aún más la competencia real y afecta la obtención de mejores ofertas para el Estado. Aunque la colusión es una práctica prohibida, su detección y sanción en este contexto puede ser compleja (Serrano-Pinilla, 2011).

Un cuarto riesgo es el debilitamiento del principio de selección objetiva, en la medida en que las entidades pierden autonomía para definir los factores de escogencia del contratista. Al estar predeterminados los proveedores y las condiciones en el acuerdo marco, se reduce el margen de valoración de idoneidad y se traslada a una instancia centralizada. Esto puede llevar a adjudicaciones basadas más en el precio que en la calidad, experiencia u otros criterios relevantes según el objeto contractual (Safar Díaz, 2016).

Así, es cierto que los acuerdos marco de precios ofrecen ventajas en términos de eficiencia y generación de ahorros, también conllevan riesgos frente a la libre competencia económica. Al concentrar las compras públicas en pocos proveedores por periodos prolongados, estos instrumentos pueden crear barreras de acceso al mercado para otros potenciales oferentes, en especial para las pequeñas y medianas empresas (Guzmán, 2019).

Viendo que el quinto riesgo para la libre competencia derivado de los acuerdos marco es la posible colusión entre los proveedores seleccionados, quienes conforman un grupo reducido con acceso privilegiado a las reglas de juego y con mayores incentivos para

coordinar comportamientos anticompetitivos. Estas prácticas colusorias son difíciles de detectar y sancionar, y pueden llevar a la asignación ineficiente de recursos públicos (Galvis, 2018).

Ahora bien, no todos los efectos de los acuerdos marco sobre la competencia son negativos. También hay que reconocer que, al agregar demanda y realizar compras masivas, el Estado puede obtener precios más favorables y generar ahorros significativos. Esto a su vez permite liberar recursos para invertir en otros bienes y servicios, dinamizando otros sectores de la economía. Igualmente, al simplificar trámites y reducir costos de transacción, se facilita la participación de proveedores en procesos contractuales y se fomenta la formalización empresarial (Zuleta, 2018).

En esa medida, el análisis del impacto de los acuerdos marco sobre la libre competencia debe ser integral y contextual, ponderando los beneficios y los riesgos en cada caso. No se trata de descalificar per se esta herramienta de gestión contractual, sino de identificar las estrategias regulatorias y prácticas que permitan mitigar sus potenciales efectos restrictivos. Para ello, a continuación, se formularán algunas recomendaciones surgidas de la revisión documental y la reflexión sobre la experiencia nacional.

III. ESTRATEGIAS PARA ARMONIZAR LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS CON LA LIBRE COMPETENCIA

El uso estratégico y pro-competitivo de los acuerdos marco de precios en la contratación pública colombiana requiere ajustes normativos, medidas de gestión y mecanismos de control que preserven las libertades económicas de los actores del mercado. Esto implica repensar el diseño, implementación y seguimiento de esta figura, a la luz de los

principios constitucionales de igualdad, libre competencia y transparencia. A continuación, se plantean algunas recomendaciones en esa línea:

Primero, fortalecer los estudios de mercado previos a la celebración de acuerdos marco, incorporando análisis de competencia y de impacto en pequeñas y medianas empresas. Esto permitirá definir con mayor precisión los segmentos a cubrir, los potenciales oferentes y las condiciones más favorables para el Estado, sin afectar indebidamente la pluralidad de proponentes (Sánchez Cerón, 2020). Para ello se pueden emplear herramientas de big data, inteligencia de mercados y georreferenciación.

Segundo, establecer criterios de selección de proveedores más inclusivos y flexibles, que ponderen no solo el precio sino también factores de calidad, innovación y valor agregado. Así mismo, contemplar mecanismos de rotación y/o segmentación que permitan la participación de diversos tipos de empresas, incluyendo Mipymes, empresas regionales y emprendimientos (Zuleta, 2018). Una opción es fijar cuotas mínimas de participación o puntajes adicionales para estos segmentos en las licitaciones.

Tercero, fijar precios máximos, pero no mínimos, en los acuerdos marco, dejando espacio para que los proveedores puedan ofrecer descuentos o mejores condiciones en la operación secundaria con las entidades compradoras. Esto fomentaría la competencia vía precio en la etapa de ejecución del acuerdo, sin desbordar el presupuesto oficial estimado. También se podrían contemplar fórmulas de actualización periódica de precios, que reflejen cambios en costos o tecnologías (Serrano-Pinilla, 2011).

Cuarto, incluir cláusulas de revisión y/o terminación anticipada de los acuerdos marco, aplicables ante situaciones que afecten la competencia o requieran ajustes de

mercado. Por ejemplo, ante la entrada de nuevos oferentes con mejores precios, cambios tecnológicos disruptivos o prácticas anticompetitivas detectadas. Esto evitaría la perpetuación de condiciones desfavorables y permitiría adaptar los acuerdos a las dinámicas del entorno (Miranda & Deik, 2019).

Quinto, implementar un sistema de seguimiento y evaluación permanente de los acuerdos marco, con indicadores de competencia, innovación y satisfacción de las entidades compradoras. Este monitoreo debería realizarse por parte de Colombia Compra Eficiente, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio, para identificar oportunamente distorsiones del mercado y tomar medidas correctivas. Los resultados de estas mediciones deberían ser públicos y servir de insumo para la toma de decisiones estratégicas (Sánchez Cerón, 2020).

Sexto, fortalecer la capacidad de supervisión de las entidades compradoras sobre la ejecución de las órdenes de compra, para verificar la calidad, oportunidad y conformidad de los bienes y servicios recibidos. Esto implica designar supervisores idóneos, brindarles orientación y herramientas, y establecer canales de comunicación ágiles con Colombia Compra Eficiente y los proveedores. También se requiere mayor publicidad y trazabilidad de las órdenes de compra, a través de la plataforma SECOP (Safar Díaz, 2017).

Séptimo, establecer un régimen sancionatorio específico para prácticas anticompetitivas en el marco de los acuerdos, como colusión, abuso de posición dominante, discriminación o ventas atadas. Este régimen debería contemplar multas significativas, inhabilidades para contratar, terminación de acuerdos y otras medidas disuasorias, imponibles tanto a proveedores como a servidores públicos que favorezcan estas conductas.

Su aplicación estaría a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, con base en la Ley 1340 de 2009 (Miranda & Deik, 2019).

Octavo, diseñar una estrategia de pedagogía y capacitación dirigida a entidades compradoras, proveedores y ciudadanía, para socializar el funcionamiento de los acuerdos marco y promover buenas prácticas en su uso. Esto incluye difundir manuales, guías, conceptos y casos exitosos, realizar talleres y brindar asistencia técnica por parte de Colombia Compra Eficiente. También implica generar espacios de diálogo y retroalimentación con gremios y organizaciones empresariales, para recoger sus inquietudes y propuestas de mejora (Sánchez Cerón, 2020).

La adopción de estas y otras medidas pro-competitivas requiere liderazgo desde las instancias directivas del Gobierno Nacional, compromiso de las entidades compradoras y participación activa de los actores del mercado. Solo mediante la acción coordinada de todos los interesados será posible aprovechar las ventajas de los acuerdos marco, mitigando sus riesgos y promoviendo una competencia dinámica y equitativa en el sistema de compra pública. El ajuste regulatorio debe ir acompañado de cambios en la cultura organizacional y de un seguimiento riguroso a los resultados.

En virtud de lo anterior, el uso de los acuerdos marco de precios como herramienta de agregación de demanda requiere la adopción de medidas que permitan conciliar los objetivos de eficiencia administrativa con la protección de la libre competencia económica. Para tal fin, resulta fundamental potenciar el rol del Consejo de Estado como garante de los principios constitucionales que irradian la contratación pública (Sánchez & Rodríguez, 2022).

En ese contexto, es necesario fortalecer las labores de supervisión de las entidades contratantes sobre la ejecución de los acuerdos marco, para asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad, oportunidad y transparencia pactados. De igual manera, se deben habilitar mecanismos expeditos de denuncia e investigación de posibles prácticas colusorias entre proveedores, a cargo de autoridades especializadas como la Superintendencia de Industria y Comercio (Galvis, 2018).

Como muestra lo anterior, la armonización de los acuerdos marco con la libre competencia exige una visión estratégica de la contratación, basada en una rigurosa planeación que consulte las realidades de los mercados y las necesidades de los actores involucrados. Solo así será posible aprovechar las ventajas de esta figura, mitigando sus riesgos anticompetitivos y generando valor público sostenible (Mesa & Muñoz, 2019).

IV. CONCLUSIONES

La celebración de acuerdos marco de precios se ha consolidado como una tendencia de la contratación pública global y colombiana, en búsqueda de eficiencia administrativa, agregación de demanda y generación de valor por dinero. Sin embargo, su diseño e implementación no están exentos de riesgos frente a la libre competencia económica, que es un principio constitucional y un derecho colectivo.

El análisis desarrollado en este artículo permite concluir que el uso de estos instrumentos puede generar efectos restrictivos en el acceso y participación de proponentes en el mercado, especialmente para pequeñas y medianas empresas. Así mismo, puede desincentivar la innovación, afectar la autonomía de las entidades compradoras y propiciar prácticas colusorias entre proveedores, si no se adoptan los correctivos necesarios.

No obstante, los acuerdos marco también ofrecen ventajas importantes en términos de reducción de costos de transacción, mejor planeación de la demanda y obtención de descuentos por volumen. En esa medida, no se trata de descartarlos como herramienta, sino de impulsar estrategias que armonicen sus beneficios con la protección de la competencia.

El estudio formula ocho recomendaciones en esa línea, que parten de fortalecer los estudios de mercado previos, pasando por criterios de selección más incluyentes, ajustes en el manejo de precios, cláusulas de revisión de los acuerdos, monitoreo y supervisión de su ejecución, y pedagogía sobre su funcionamiento. Igualmente, se plantea diseñar un régimen sancionatorio disuasivo de prácticas anticompetitivas y un sistema de seguimiento de la competencia en las compras públicas.

Estas propuestas requieren desarrollos normativos, acciones coordinadas de las entidades líderes como Colombia Compra Eficiente y la Superintendencia de Industria y Comercio y el involucramiento activo de los partícipes del sistema. Solo así será posible aprovechar el potencial de los acuerdos marco, minimizando sus externalidades negativas y promoviendo mayor valor económico y social.

De esta manera, en respuesta a la pregunta de investigación planteada sobre cuál es la incidencia de los acuerdos marco de precios para la contratación pública en la libre competencia y libertades económicas en Colombia, se concluye que estos instrumentos tienen una incidencia ambivalente.

Por un lado, los acuerdos marco promueven la eficiencia y generación de ahorros en el gasto público, a través de la agregación de demanda y las economías de escala. Pero por otro lado, pueden limitar el acceso y permanencia de proveedores en el mercado,

especialmente mipymes, así como desincentivar la innovación y restringir la autonomía de las entidades compradoras, si no se adoptan medidas regulatorias y de gestión que mitiguen estos riesgos anticompetitivos.

De lo anterior se colige que la hipótesis planteada se valida parcialmente, en el sentido que el uso de acuerdos marco efectivamente promueve la eficiencia y el ahorro en la contratación pública, pero a la vez conlleva riesgos restrictivos de la libre competencia y libertades económicas. No obstante, la adopción de las estrategias y recomendaciones formuladas en este artículo permitirían armonizar estos valores en tensión y maximizar el potencial de esta herramienta en beneficio del interés general.

Así, el debate sobre el equilibrio entre eficiencia administrativa y libre competencia en la contratación estatal sigue abierto y demanda análisis interdisciplinarios, basados en evidencia empírica y comparada. Este artículo aporta elementos conceptuales y prácticos para avanzar en esa discusión, reconociendo la complejidad de armonizar principios constitucionales y la necesidad de ajustes regulatorios.

El fortalecimiento de la compra pública, con una visión pro-competitiva y de garantía de los derechos económicos, no solo genera ahorros fiscales, sino que dinamiza el desarrollo empresarial, promueve la innovación y fortalece la confianza ciudadana. Por ello, los acuerdos marco deben concebirse como instrumentos de política pública, sujetos a evaluación y mejora continua, para materializar los postulados del Estado Social de Derecho.

La academia está llamada a acompañar críticamente este proceso, desde la investigación aplicada y el diálogo constructivo con los actores del sistema. Futuras líneas de indagación pueden profundizar en temas como el diseño de indicadores de competencia

en acuerdos marco, la comparación internacional de modelos regulatorios y de gestión, o los impactos sectoriales de estas figuras. También es relevante analizar su alineación con otras políticas como el desarrollo sostenible, la innovación pública o la lucha anticorrupción.

En esta línea argumental, el uso estratégico y responsable de los acuerdos marco de precios, con enfoque de competencia, es una tarea inaplazable para consolidar un sistema de compra pública más eficiente, transparente e inclusivo en Colombia. Este artículo busca provocar reflexiones y decisiones en esa dirección, desde el rigor investigativo y el compromiso con el interés general. Solo así podremos construir un mercado de compras estatales que genere valor compartido para el Estado, las empresas y los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Bernal, C. (2010). Metodología de la investigación. Para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales (3a ed.). Bogotá, Colombia: Pearson Educación.

CN. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Colombia Compra Eficiente. (2017). Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios. Bogotá D.C.: Colombia Compra Eficiente. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_acuerdos_marco.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2018). Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios. Bogotá D.C.: Colombia Compra Eficiente. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_acuerdos_marco.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2019). Guía para la Elaboración de Estudios de Sector. Bogotá

D.C.: Colombia Compra Eficiente. Recuperado de
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf

Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993) Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.
Recuperado de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de Colombia. (16 de julio 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. [Ley 1150 de
2007]. DO: 46.691. Recuperado de
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Consejo de Estado, Sección Tercera. (14 de abril de 2010) Sentencia 36054. [CP Enrique Gil

Botero]

Consejo de Estado, Sección Tercera. (29 de marzo de 2017) Sentencia 56307. [CP Jaime

Orlando Santofimio Gamboa]

Corte Constitucional, Sala Plena. (19 de mayo de 1994) Sentencia C-415. [MP Eduardo

Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de enero de 2000) Sentencia C-037. [MP Vladimiro

Naranjo Mesa]

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de noviembre de 2001) Sentencia C-949. [MP Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional, Sala Plena. (2 de febrero de 2017) Sentencia C-032. [MP Alberto Rojas Ríos]

Duque, C., Sánchez, H., Pinedo, M., Carreño, D. y Cárdenas, C. (2022). Avances en la constitucionalización del procedimiento contencioso administrativo colombiano en tiempos del covid-19. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 17(1), 58-81. <https://doi.org/10.15332/19090528.7741>

Galvis, I. (2018). Principales prácticas restrictivas a la libre competencia ejecutadas por los oferentes en el marco de procesos de selección de contratistas del Estado. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 13(2), 11-52. <http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0002.01>

Guzmán, L. (2019). Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas: fortalezas y deficiencias. *Revista IUSTA*, 51(2), 153-184. <https://doi.org/10.15332/25005286.5034>

Mesa, M., y Muñoz, A. (2019). El principio de planeación en el contrato de obra pública. *Revista IUSTA*, 51(2), 185-208. <https://doi.org/10.15332/25005286.5038>

Miranda, A. & Deik, C. (2019). Los Acuerdos Marco de Precios: ¿contratos de adhesión que restringen la competencia?. *Revista Derecho Administrativo*, 21, 263-310. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5780>

Presidencia de la República. (17 de julio de 2013) Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. [Decreto 1510 de 2013]. DO: 48.854

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. [Decreto 1082 de 2015]. DO: 49.523

Safar Díaz, M. (2016). ¿Hay ventajas en el uso de los acuerdos marco de precios en la contratación pública colombiana?. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 273-293. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4591>

Safar Díaz, M. (2017). La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia?. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 159-179. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5517>

Sánchez Cerón, A. (2020). ¿Cómo hacer de los acuerdos marco de precios una estrategia de agregación de demanda exitosa?. *Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Policy Papers*, 11, 1-40. Recuperado de https://escueladegobierno.uniandes.edu.co/images/Policy_Papers/Policy_Paper_11.pdf

Sánchez, H., y Rodríguez, A. (2022). La influencia del derecho administrativo francés en Colombia y en el mundo. *Revista IUSTA*, 57, 114-131. <https://doi.org/10.15332/25005286.9086>

Serrano-Pinilla, F. (2011). El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 19, 147-182. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n19/n19a06.pdf>

Zuleta, M. (2018). Las compras públicas como herramienta de desarrollo. Fedesarrollo, Informe Mensual del Mercado Laboral, marzo 2018, 1-30. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3538>