

**¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA UTILIZACIÓN DE
LO ACUERDOS MARCO DE PRECIOS EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA
CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA?**

Liliana Carolina Garnica Lozano¹²

¹ El presente artículo fue producido para optar el título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás.

² Abogada Fundación Universitaria Agraria de Colombia UNIAGRARIA. Profesional Universitario Contratación Alcaldía de Tabio Cundinamarca. lgarnica.loz@gmail.com.

RESUMEN

A través del presente trabajo de investigación se abordaran los aspectos positivos y negativos de los Acuerdos Marco de Precios, se analizará su aplicación o inaplicación en las Entidades Descentralizadas delimitadas en el planeamiento del problema jurídico.

La implementación de los Acuerdos Marco de Precios como modalidad de adquisición de bienes y servicios para las Entidades Estatales con la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y la expedición del Decreto Reglamentario 1510 de 2013 instauraron una Tienda Virtual del Estado. En virtud de la aplicación de herramientas virtuales sin que medie un proceso de selección es válido identificar cuáles son las ventajas y desventajas de la utilización de estos acuerdos para los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca. Igualmente se identificará si éstos mecanismos de contratación que se crearon como medio expedito de contratación es aprovechado o no por las Entidades Descentralizadas a analizar estableciéndose cuáles son sus fortalezas y debilidades.

El anterior ejercicio académico consintió adelantar una investigación cualitativa y descriptiva en razón a que se pretendió identificar las principales ventajas y desventajas de la utilización de los Acuerdos Marco de Precios y explicar cómo estos aspectos se ven reflejados en los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca.

ABSTRACT

Through this research the positive and negative aspects of the Framework Agreements were addressed Price, application or non-application in the decentralized entities defined in planning the legal problem will be analyzed.

The implementation of the Framework Agreements prices as a form of procurement of goods and services to state entities with the creation of the National Agency for Efficient Public Procurement Colombia Purchase and issuance of Regulatory Decree 1510 of 2013 instituted a Virtual Store State. Under the application of virtual tools without an valid selection process is to identify what are the advantages and disadvantages of using these agreements to the municipalities of Sixth Category Cundinamarca Department. Also it will be identified if these contracting mechanisms that were created as expeditious means hiring is exploited or not Decentralized Entities established to analyze what your strengths and weaknesses are.

The previous academic year agreed to advance a qualitative and descriptive research because it was intended to identify the main advantages and disadvantages of using the Frame Price Agreements and explain how these aspects are reflected in the municipalities of Sixth Category Department of Cundinamarca.

PALABRAS CLAVE: Acuerdos, Bienes y servicios, Tienda virtual, Procesos de Selección.

KEY WORDS: Agreements, Goods and Services, Virtual Store, Selection processes.

INTRODUCCIÓN

La contratación estatal no puede ser ajena a la utilización de medios electrónicos que han revolucionado la forma de hacer la adquisición de bienes y servicios en Colombia, ha sido evidente el auge de la compra a través de tiendas virtuales. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, por mandato legal es la encargada de direccionar los procesos de selección de proveedores para suscribir los Acuerdos Marco de Precios como modalidad de adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización tal y como lo señala la Ley 1150 de 2007, los cuales tomaron fuerza a partir de la expedición del Decreto Reglamentario 1510 de 2013, el cual se convirtió en un cambio normativo importante de la contratación pública, ya que existiría una igualdad de precios sobre un mismo bien o servicio que la entidad puede adquirir a través de una orden de compra sin que medie un proceso (Monroy L, 2016).

Actualmente sólo las Entidades del Orden Nacional tienen la obligación de hacer compras a través de los Acuerdos Marco de Precios que se encuentran en la plataforma de Colombia Compra Eficiente y actúan como una tienda virtual del Estado.

El problema jurídico que se va a pretender resolver es identificar cuáles son las ventajas y desventajas de la utilización de los Acuerdos Marco de Precios en los Municipios de Sexta Categoría de Cundinamarca. Éste problema jurídico centra su relevancia jurídica a partir de dos aspectos a saber; el primero de ellos es por el papel importante que tiene el Municipio como entidad fundamental de la división político administrativa reconocida desde el mandato constitucional, por ser aquel que presta directamente los servicios a cargo del Estado dentro de su jurisdicción que se traduce en cumplir los fines esenciales del Estado y el segundo aspecto radica en la importancia de analizar cómo se aplican, se utilizan o no herramientas que se crean para reducir los procesos a cargo de la

administración como lo es la contratación pública y como éstas no han logrado permear a los Municipios de forma efectiva. El presente documento sólo analizará los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca, en razón a la estructura de un artículo científico que no permite abordar mayor de entidades a analizar, por lo cual fue necesario delimitar el rango de estudio.

Los resultados obtenidos con el presente ejercicio académico se lograron a través de la descripción de la naturaleza jurídica de los Acuerdos Marco de Precios, la identificación de las ventajas y las desventajas de la utilización de éstos que partieron de ideas generales referidas, las cuales fueron analizadas desde la perspectiva de los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca. La importancia de éste trabajo radica en establecer cuáles son las virtudes y las dificultades que tienen las Entidades Descentralizadas que tienen limitaciones presupuestales, organizativas y de talento humano para hacer uso de herramientas que facilitarían su actuar misional como ente fundamental de la administración pública.

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS

El artículo 2 de la Constitución Política, le impone al Estado colombiano, la obligación de cumplir los fines para los cuales está creado. En razón a la organización política y administrativa del Estado, se tiene que hay una descentralización territorial por la cual se encuentran creados los Departamentos y los Municipios. Estos últimos, son definidos como la entidad fundamental de dicha división político administrativa, pues están creados para prestar de manera directa los servicios públicos, construir las obras necesarias, organizar su territorio entre otros aspectos.

Para que el Municipio, pueda cumplir el mandato constitucional, es necesario hacer la adquisición de bienes y servicios, para lo cual debe suscribir contratos de distinta naturaleza a través de procesos de contratación pública, los cuales están regulados por la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios. Estos establecen diferentes modalidades de procesos y procedimientos para la suscripción de contratos, que atienden a las características de cuantía, naturaleza del contrato, naturaleza del bien o servicio a contratar entre otros.

Una de las modalidades para la adquisición de bienes y servicios son los acuerdos marco de precios, los cuales se encuentran enmarcados en la modalidad de Selección Abreviada en el artículo 2, inciso 2 del numeral 2, de la ley 1150 de 2007.

A través del Decreto 4170 de 2011, se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, la cual está encargada de preparar y suscribir los acuerdos marco de precios, enunciados en la ley 1150 de 2007. (Castillo, 2008)

Una vez establecido, que estos acuerdos son herramientas para la adquisición de bienes y servicios para las Entidades Estatales, es necesario identificar cual es la naturaleza jurídica de estos. *“El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo”* (Colombia Compra Eficiente, (SF))

Colombia Compra Eficiente, establece que los acuerdos marco de precios que son suscritos con esta agencia entre varios proveedores para la adquisición de bienes y servicios, atienden a la necesidad de lograr mejores precios y vincular el principio de eficiencia y economía que establece la Ley 80 de 1993 en general para la contratación pública. Al respecto esta agencia identifica la necesidad de la utilización y la implementación de esta herramienta. *“En la actualidad las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. Esto no permite que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Los Acuerdos Marco de Precios permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores”* (Colombia Compra Eficiente, (SF))

Estos acuerdos, son creados como una herramienta para las Entidades Estatales, para la adquisición de bienes y servicios que atiendan criterios de igualdad en cuanto a factores económicos, criterios de selección de proveedores, criterios jurídicos, técnicos y de

calidad, aunque es importante tener en cuenta que sólo aplica para aquellos que se encuentren enmarcados bajo características técnicas uniformes o de común utilización, entendidos éstos como aquellos que no excluyen elementos no esenciales, como los de diseño o cualquier otro que no lleguen alterar la funcionalidad del bien o servicio. (Suarez, 2014)

Al respecto el Doctor Becerra ha indicado: *La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un acuerdo marco de precios, le dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos.*

En consecuencia, entre cada una de las entidades que formulen órdenes directas de compra y el respectivo proveedor se formará un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo acuerdo. (Becerra, 2009.)

Así mismo, el Consejo de Estado, establece la naturaleza jurídica de los Acuerdos Marco de Precio así: “(...) conforme a las definiciones legales se tiene que un acuerdo marco de precios es un contrato, suscrito entre la Agencia Nacional de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente y unos proveedores de bienes y/o servicios, en cuya virtud se pactan la forma, plazo y condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la provisión de ciertos bienes o servicios a las Entidades Estatales; estipulaciones estas que tendrán vigencia durante un periodo fijado.

12.3.- *Se trata de una forma de contratación que se desarrolla en dos etapas o momentos. Una primera, en donde un organismo centralizado encargado de compras públicas celebra, junto a los proveedores, la fijación de condiciones contractuales uniformes respecto de ciertos bienes y/o servicios para ser proveídos a las entidades públicas que así lo requieran durante un tiempo determinado. Seguidamente y luego de haberse suscrito tal convenio o acuerdo marco, adviene el segundo momento en este procedimiento, consistiendo en la concreción del número y/o cantidad de bienes o servicios que cada entidad requiere para la satisfacción de sus necesidades, ciñéndose a las condiciones contractuales ya pactadas entre el organismo centralizado y los proveedores; esto ocurre mediante una orden de compra.* (Consejo de Estado, 2015)

Es importante destacar, que para esta alta Corporación, los acuerdos marco de precio rompen el modelo tradicional de la contratación estatal en Colombia, puesto que busca la

utilización de mecanismos uniformes para la adquisición de bienes y servicios, centrando la carga de dirigir y adjudicar el proceso de licitación a través de una entidad nacional, en este caso Colombia Compra Eficiente como la Agencia Nacional de Contratación, para contar con un listado de proveedores, que oferten dichos bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, en igual condición de precios, plazo de ejecución, forma de entrega y todas aquellas características inherentes al negocio que realiza una entidad estatal para suplir la necesidad que haya identificado. A su vez las entidades estatales, se suscribirán al acuerdo macro para hacer la compra directa, lo cual evitará la carga administrativa, financiera, técnica y humana que requiere realizar un proceso de contratación.

Igualmente, es importante establecer que si bien es cierto los Acuerdos Marco de Precios, están contemplados desde la expedición de la ley 1150 de 2007, estos han sido aplicados a través de la expedición del decreto reglamentario 1510 de 2013, actualmente compilado por el Decreto 1082 de 2015. “(...) **c) Selección abreviada de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por acuerdo marco de precios**

Este procedimiento para la adquisición de bienes o servicios de características técnicas, uniformes y de común utilización no podía ser utilizado hasta el 17 de julio de 2013, fecha en la cual se expidió el Decreto 1510 de 2013, el cual reglamentó el acuerdo marco de precios y asignó las responsabilidades a que se refiere el inciso 4 del párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

El gran cambio introducido por el Decreto 1510 de 2013 fue la reglamentación de los acuerdos marco de precios, para su puesta en operación por parte de las entidades estatales, el cual adopta de manera general la obligación de acudir a los acuerdos marcos de precios que suscriba la nación, y según el numeral del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, dicha función compete a Colombia Compra eficiente, caso en el cual, cuando las entidades del orden nacional vayan a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. (...) Simplemente el sistema contractual del Estado se convierte en una tienda virtual en la que se compran los elementos a unos proveedores previamente establecidos por el ejecutivo a través de acuerdo de precios marco, es decir que se trata de simples órdenes de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo”. (Ramírez, 2014)

Los acuerdos marco de precios, permiten que se cuente con un amplio listado de proveedores que previo a un proceso de licitación suscriben un contrato con la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, que permite la eliminación de procesos de contratación independientes para las Entidades Estatales, creando un tienda virtual del Estado, que permite reducir los tiempos y costos para las entidades estatales, en el caso a estudiar los municipios de sexta categoría del departamento de Cundinamarca, pues no tendrían que adelantar los procesos de selección y garantizarían el cubrir de una manera eficiente y eficaz las necesidades que debe cubrir en su territorio en cumplimiento del mandato constitucional de asegurar en su población el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La importancia de estos acuerdos, no sólo radica en ser un mecanismo de tienda virtual donde las Entidades Estatales pueden hacer la adquisición de bienes y servicios, sino que tienen una función para combatir la corrupción de los ordenadores del gasto en los procesos individuales de contratación, buscando eliminar el denominado “carrusel de contratación”, favorecimiento en los procesos contractuales en los que se observan pliegos de condiciones que limitan la pluralidad de oferentes y licitaciones de un solo oferente. Al respecto: *“el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4170 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente”, esta nueva agencia obedece a la finalidad del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para todos” del actual presidente Juan Manuel Santos Calderón, para el desarrollo de uno de sus pilares “Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción”, el cual crea un lineamiento estratégico en la implementación de programas transcendentales en la gestión contractual pública, con el fin de promover, articular, implementar, realizar el seguimiento necesario a las políticas que orienten la actividad estatal, proporcionar instrumentos gerenciales en dicha actividad y por esa vía colaborar activamente en la mitigación del riesgo de corrupción en la inversión de los recursos públicos.”* (Cifuentes, 2014)

Adicionalmente y como se ha afirmado varias veces, se conciben como *una herramienta para que el Estado agregue demanda y tome mejores decisiones de adquisición de bienes y servicios que permiten producir economías de escala, incrementar el poder de negociación del Estado y compartir los costos y conocimiento entre las diferentes entidades públicas.* (Tatis, 2015)

2. VENTAJAS DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS

2.1. Aplicación del principio de economía

La primera ventaja que se puede identificar, es la materialización del principio de economía, el cual se encuentra previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 24 de la ley 80 de 1993. Lo anterior en razón a la agilidad que ofrece los acuerdos marco de precios para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización sin necesidad de realizar un proceso de selección.

Lo anterior se traduce, en la eliminación de los procesos de contratación, puesto que se centraliza a través de la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente la adquisición de bienes y servicios, reduciendo los procesos de contratación, reduciendo costos administrativos del proceso de compra tanto para las Entidades como para los proveedores, liberando el tiempo del comprador público de la misión de la entidad. (Botero, 2015)

Dicha reducción se ha reflejado en la revolución que ha generado la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios al generar procesos de contratación económicos y eficientes que apuntan a centralizar las decisiones del Estado eliminando cargas administrativas innecesarias. (Programa de Transformación Productiva, (SF))

2.2. Disminución de actos de corrupción

Otra ventaja identificada, es la disminución de la corrupción, por cuanto la contratación estatal ha sido un mecanismo para el favorecimiento en las adjudicaciones de los procesos, lo que no solo configura una trasgresión a las normas que rigen la contratación pública y concomitantemente la configuración de delitos contra la administración pública. La disminución de la corrupción se ve reflejada en que los procesos de contratación para la adquisición de bienes y servicios que estén incluidos en los acuerdos marco de precios, son direccionados por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, la cual realiza todo el proceso de contratación de los proveedores, por lo cual las Entidades harán sus compras a través de una Tienda Virtual del Estado evitando así actos de corrupción.

Al respecto de las ventajas generales de los acuerdos marco de precios: *Esta modalidad de contratación presenta ciertas ventajas frente a las tradicionales, en cuanto permite obtener mejores precios por escala, reducir los costos y los tiempos de implementar “procedimientos de contratación individuales y por separado” y asegurar la prestación uniforme para la Administración.* (Muratorio, 2014)

2.3. Reducción de costos

De conformidad con la aplicación de los preceptos establecidos en la Ley 617 de 2000 la cual regula la categorización de las Entidades Estatales, se tiene que actualmente el Departamento de Cundinamarca cuenta con ciento dieciséis (116) Municipios de los cuales noventa y ocho (98) pertenecen a la sexta categoría. Lo anterior obedece a que estas entidades cuentan con diez mil (10.000) habitantes o menos y que acreditan ingresos corrientes de libre destinación igual o menor a los quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2014)

De lo anterior, se tiene que no sólo los Municipios de sexta categoría, pertenece un gran porcentaje de los que componen el Departamento de Cundinamarca, sino los que cuentan con recursos limitados para la prestación de servicios, los cuales deben cumplirse a cabalidad para que se logren los fines esenciales del Estado.

Los Acuerdos Marco Vigentes a los cuáles pueden suscribirse los Municipios por ser los bienes y servicios que son adquiridos con mayor frecuencia y que se encuentran vigentes son: i) Dotaciones de vestuario; ii) Vehículos; iii) Servicio integral de aseo y cafetería y iv) Tiquetes aéreos. (Colombia Compra Eficiente, (SF))

Es por lo anterior que se puede señalar como ventaja de la utilización de estos acuerdos, la reducción de costos de los procesos contractuales, lo anterior obedece primero a la falta de profesionales que estructuren de forma adecuada los pliegos de condiciones y los estudios previos necesarios para tener como resultado contratos para la adquisición de bienes y servicios, por lo cual los Municipios de sexta categoría se ven en la obligación de contratar los servicios de profesionales externos para al apoyo desde cada área para elaborar los procesos contractuales.

Igualmente, los limitados recursos de los Municipios de sexta categoría, pueden ocasionar la contratación de profesionales a bajo costo, que no podrían garantizar la calidad de los servicios, lo cual puede ocasionar el direccionamiento de procesos defectuosos, que

pueden ocasionar la omisión de deberes legales en la actividad contractual del Estado o la comisión de delitos.

Al respecto de la limitación de los recursos: sobre las finanzas territoriales por (Gonzalo Zapata 2008) este caso de ingresos que se debe realizar o buscar estrategias en cada municipio, las principales fuentes locales de ingresos, para el caso colombiano el predial y el ICA a nivel municipal. Por muy bien que se administren son insuficientes para financiar el gasto que estas administraciones ejecutan por lo que las transferencias del gobierno central son inevitables y en la mayoría de los casos estos municipios depende de estas transferencias. Para los municipios las principales fuentes de ingreso: ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, los ingresos por transferencias que en su mayoría son provenientes del Sistema General de Participaciones, y las regalías directas. (Ibañez, 2015)

Como consecuencia de esta ventaja identificada, se puede analizar que con los acuerdos marco de precios, se reduce esta carga económica para estas entidades territoriales, puesto que no deben encargarse del direccionamiento de los procesos contractuales, lo que también reduce la carga administrativa y operativa, la cual no debe soportar los Municipios.

2.4. Reducción de carga administrativa y operativa.

Una cuarta ventaja identificada, se desprende de la reducción administrativa y operativa de las entidades territoriales, puesto que se reducirán los tiempos para la adquisición de bienes y servicios a través de los acuerdos marco de precios. Los Municipios al no tener que dirigir los procesos de contratación, podrán adquirir de forma ágil y eficiente los bienes y servicios, teniendo en cuenta que los procesos de selección abreviada o licitación pública a través de los cuales se pueden contratar los bienes de características técnicas uniformes, los cuales tienen una duración que oscila en su fase pre contractual de un (1) mes y mes y medio (1 ½) respectivamente, siendo procedimientos lentos que demoran o retardan la finalidad de la contratación que como se ha mencionado reiterativamente se traduce en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la adecuada prestación de servicios.

Al respecto: Las entidades públicas pueden vincularse a un acuerdo marco de precios mediante manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la

colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos, lo cual en la práctica disminuye gastos administrativos y conlleva a un gasto eficiente de los recursos públicos. (Monroy L, 2016).

Igualmente sobre la reducción de la carga administrativa: *Economizar en la gestión administrativa (economías de escala, reducción de precios y costes administrativos...), gracias a la unificación en un procedimiento de los trámites necesarios para llevar a cabo una variedad de contratos bajo el amparo del acuerdo marco.* (Aurotitat Catalana de la Competencia, 2013)

2.5. Adquisición correcta de bienes y servicios

Una tercera ventaja identificada, es la adquisición adecuada de los bienes y servicios, como se mencionó en párrafos anteriores, los Municipios de sexta categoría no cuentan con los profesionales o el personal capacitado para una adecuada estructuración de las especificaciones técnicas de los bienes y servicios a adquirir, por lo cual un error en las condiciones en las que se desean adquirir puede desencadenar la adquisición de productos o servicios que no tengan las condiciones de calidad, operativas, de uso, a las deseadas por la Entidad o las necesarias para suplir la necesidad que se pretende satisfacer.

Los acuerdos marco de precios se usan o tienen una función de tienda virtual del Estado, en el cual las entidades territoriales pueden verificar las condiciones de la adquisición a través de este mecanismo, por lo cual el margen de error de adquirir bienes y servicios que no se requieren, o que se deben solicitar con características distintas.

2.6. Uniformidad de las condiciones de mercado en cuanto al precio.

Una sexta ventaja se puede establecer en cuanto al factor precio, puesto que los acuerdos marco de precios, permite mantener una uniformidad en cuanto a los valores de los bienes y servicios ofertados, de ello se desprende que las condiciones para adquirirlos no presente sobrecostos que perjudican los limitados recursos que tienen los Municipios de sexta categoría, lo que hace más difícil su actividad misional.

Al funcionar los Acuerdos Marco de Precios como Tienda Virtual del Estado, todas aquellas entidades que quieran realizar compras por esta herramienta gozarán de unas condiciones igualitarias en cuanto a su costo. *Antes de Colombia Compra Eficiente, cada*

entidad pública creaba un mercado independiente con proveedores distintos. Con este mecanismo, no solo se consolida al Estado como un único mercado de compra (quedando prohibido a las entidades comprar por fuera del mecanismo), sino que se crean dos barreras de entrada: se fija un precio máximo único que aplica para los proveedores presentes y futuros, y se imponen unas condiciones mínimas para hacer parte de la lista selecta de proveedores. (De la Calle, 2014)

Igualmente se ha establecido como aspecto positivo de éstos: *El Estado actúa como un único comprador, unificando términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado. (MINTIC, (SF))*

3. DESVENTAJAS DE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS

El hacer la adquisición de bienes y servicios a través de los acuerdos marco de precios, se pueden identificar igualmente desventajas al momento de utilizar esta modalidad de contratación.

3.1. Inaplicabilidad de los Acuerdos Marco de Precios en las Entidades Descentralizadas.

Una de las principales desventajas de la utilización de los acuerdos marco de precios, es que estos son obligatorios sólo para las entidades del orden nacional, de esta manera, las entidades del orden territorial, de lo cual se derivan dos aspectos. El primero de ellos es el desconocimiento por parte de los Municipios de la utilización de esta herramienta que les permite hacer la adquisición de bienes y servicios de una manera más ágil, puesto que al no tener la carga o al no ser obligatorio el uso de estos simplemente direccionan sus procesos de contratación de manera convencional.

Lo anterior, se ve reflejado en que de los noventa y ocho (98) Municipios de sexta categoría del Departamento de Cundinamarca, una vez consultado el Portal Único de Contratación de cada una de estas entidades, se pudo constatar que para la adquisición de bienes y servicios de los acuerdos marco vigentes analizados, dichos Municipios utilizan las modalidades de mínima cuantía, selección abreviada e incluso licitación pública, evidenciado así que las entidades territoriales no acuden a los acuerdos marco de precios.

Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, observa como un logro el hecho de que un Municipio haya utilizado esta herramienta: *La*

Alcaldía de Salado Blanco, en Huila, realizó una compra de SOAT por \$1'524.900 al amparo de los Acuerdos Marco, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Es un gran logro. Primero, la Alcaldía de Salado Blanco, como entidad territorial, no está obligada a comprar a través de los Acuerdos Marco de Precios; y segundo, porque realizó el proceso de manera autónoma apoyándose únicamente en las ayudas disponibles en la Tienda Virtual del Estado Colombiano. (Colombia Compra Eficiente, 2014)

3.2. Limitación de participación de pequeños proveedores.

Otra desventaja identificada, se observa no desde la óptica de las entidades, sino de los proveedores: *Entre las desventajas se halla el posible perjuicio a la competencia en tanto a la vigencia de un Acuerdo Marco produce de por sí un “virtual cierre temporario del mercado de proveedores”, lo cual puede afectar la competencia y la transparencia que rigen la contratación pública. (Muratorio, 2014).*

De lo anterior, los Municipios de sexta categoría, para hacer la adquisición de bienes y servicios que no requieran un proceso como la selección abreviada o la licitación pública, utilizan la modalidad de mínima cuantía, la cual no requieren las mismas formalidades al ser un proceso más rápido, por lo cual se le da la oportunidad a los proveedores locales para que presenten ofertas en sus respectivos Municipios o zonas aledañas y así activar la economía.

Aunado a lo expuesto, es necesario recordar, que los proveedores que ofertan sus productos y servicios en los acuerdos marco, participan en un proceso de licitación, por lo cual los pequeños proveedores no pueden cumplir los requisitos que se exige a los proponentes para participar y presentar ofertas, por lo cual se observa claramente la desventaja de la utilización de estos acuerdos marco, que podrían llegar a limitar la participación de pequeños oferentes.

Al respecto de esta desventaja: *los acuerdos marco de precios tienen varias características que pueden servir de terreno abonado para la colusión: operan por listas cerradas, el número de participantes es previamente conocido y se permite conocer de antemano el precio máximo (lo que sirve de punto focal para calcular matemáticamente la mejor manera de maximizar el impacto de dos o más propuestas coludidas). Esto, a pesar de que en su momento la administración actual de la Superintendencia de Industria*

y Comercio, en el marco de la función de abogacía de la competencia, advirtió de estas vulnerabilidades. (De la Calle, 2014)

Igualmente la Superintendencia de Industria y Comercio ha expresado su preocupación por la limitación de los proveedores locales, ocasionando un riesgo para garantizar la aplicación del principio de igualdad y de selección objetiva establecidos en la ley 80 de 1993. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2015)

3.3. Insuficiencia en la oferta variada de productos.

Otra desventaja que se puede identificar, versa respecto a la variedad que ofrecen los proveedores en los bienes y servicios, puesto que no todas los Municipios cuentan con necesidades similares a pesar de que los acuerdos marco de precios se pueden utilizar sobre bienes y servicios de características técnicas uniformes, es posible que los catálogos de estos proveedores no suplan al 100% la totalidad de los que las entidades requieren para satisfacer las necesidades identificadas.

3.4. Desconocimiento de los Acuerdos Marco de Precios Vigente.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca, tienen recursos muy limitados, lo cual desencadena la falta de equipos y recursos tecnológicos adecuados para la utilización de la internet, a través del cual funciona la plataforma de Colombia Compra Eficiente y en la cual se puede visualizar los Acuerdos que se encuentran vigentes, por lo cual las Entidades no conocen de forma eficaz la existencia de los acuerdos, sino que no existen mecanismos idóneos de promoción para que los Municipios se vinculen a los Acuerdos, razón por la cual los ordenadores del gasto de estas pequeñas Entidades Estatales no optan por adquirir bienes y servicios a través de compra por catálogo que ofrece la Tienda Virtual del Estado.

La utilización de la plataforma de Colombia Compra Eficiente sólo es utilizada por las Entidades Estatales para hacer la publicación de los procesos contractuales, pero no es aprovechada para conocer la existencia de los Acuerdos Marco de Precios, ni mucho menos de hacer uso de tan útil herramientas.

3.5. Inexistencia de reglamentación interna para la utilización de Acuerdos Marco de Precios.

Todas las Entidades Estatales deben tener un manual de contratación la cual estructura los procesos y procedimientos a los que debe ceñirse la Entidad para realizar sus procesos de contratación.

De los noventa y ocho (98) Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca, una vez consultados los Manuales de Contratación que se encontraban publicados en el Portal Web, ninguno establece un claro procedimiento de los pasos que debe realizar la Entidad para hacer el proceso de inscripción de los Acuerdos Marco de Precios, solamente hacen una transcripción de las normas que establecen ésta modalidad de contratación y por lo tanto no regula un flujograma o la serie de actuaciones que debe llevar a cabo el encargado de la actividad contractual, lo que evidencia un claro desconocimiento de su utilización,

CONCLUSIONES

Las ventajas que ofrece los Acuerdos Marco de Precios no han sido utilizadas por los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca, puesto que los aspectos positivos de ésta herramienta que permite la reducción de costos, carga administrativa y efectividad en la actividad misional de la Entidad, no han sido implementados.

Prueba de lo anterior, es que dichas Entidades siguen realizando sus procesos de contratación de forma individual respecto a los Acuerdos Marco de Precios Vigentes que ofrecen bienes y servicios que son adquiridos por la gran mayoría de Entidades Estatales, por ser éstos necesarios y comunes al desarrollo de sus actividades, no sólo aquellas que se dirigen al cumplimiento de sus planes de inversión, sino aquellas que atañen a su funcionamiento.

Los Acuerdos Marco de Precios no han sido utilizados por los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca, puesto que no existen mecanismos efectivos que permitan su promoción y divulgación y lograr un adecuado provecho de esta modalidad de compra que beneficiaría a éstas Entidades las cuales tienen una alta carga administrativa con limitados recursos, lo cual se vería reflejado en la reducción de los costos técnicos, administrativos y financieros que conlleva el adelantar un proceso de contratación.

Las desventajas que se identificaron de los Acuerdos Marco de Precios, atañen al impacto económico o a la limitación de los pequeños proveedores que no pueden participar en los procesos dirigidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente que estructura los pliegos de condiciones para ser adjudicados los Acuerdos y establecen los requisitos de índole técnica, financiera, administrativa y organizacional que los microempresas o medianas empresas no pueden cumplir al no contar con el músculo financiero especialmente para entrar como proveedor del Estado a través de la Tienda Virtual. Esta desventaja tiene estudios económicos y jurídicos más estructurados en alta escala, pero en los Municipios de Sexta Categoría se puede evidenciar en el impacto económico negativo local que podría generar la utilización de dichos acuerdos.

Lo anterior se ve reflejado en los proveedores locales que se hacen adjudicatarios de los procesos de mínima cuantía, modalidad utilizada con mayor frecuencia por las Entidades Estatales estudiadas, pues como se ha mencionado en reiteradas ocasiones por poseer recursos limitados para financiar el desarrollo de su actividad misional y adicionalmente no requiere de las formalidades que exigen las demás modalidades de contratación lo cual genera una menor rigurosidad tanto en la estructuración del proceso como en la exigencia de requisitos para los proponentes, lo cual permite que la oferta y la demanda de bienes y servicios en los municipios se ajuste a una economía local.

Uno de los aspectos que se evidencian al hacer el análisis de las ventajas y desventajas de la aplicación de estos acuerdos en las Entidades Estatales estudiadas, se encuentra íntimamente ligada con la limitación que estableció el legislador al advertir que los Acuerdos Marco de Precios serán de obligatorio uso por parte de las Entidades del Orden Nacional, lo cual reduce aún más el margen de utilización de éste mecanismo, pues aparta de la vista de los Ordenadores del Gasto el implementar ésta herramienta como modalidad de contratación.

Aunado a lo anterior, la falta de promoción y de incentivo por parte de Colombia Compra Eficiente hacia los Municipios para utilizar y suscribirse a los Acuerdos Marco de Precios, no han permitido que éstos se interesen por acceder y capacitarse respecto a la utilización de tan beneficiosa modalidad de contratación para la adquisición de bienes y servicios lo que lleva a que los Municipios sigan utilizando las modalidades tradicionales de contratación pública.

Como consecuencia de lo anterior, se evidencia igualmente una vez analizadas las desventajas de la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios una falta de reglamentación interna por parte de las Entidades estudiadas que permita establecer procedimientos claros para la utilización de esta modalidad de contratación.

Se puede evidenciar entonces, que los Acuerdos Marco de Precios, al igual que otras normas que desarrollan o crean herramientas que le permiten a las Entidades Estatales y en especial a aquellas como las estudiadas, ejecutar las funciones a su cargo de manera ágil y eficaz, encuentran una gran dificultad en su implementación, por el desconocimiento de éstos mecanismos que involucran el uso de las nuevas tecnologías y el acceso a la conectividad de la internet que pareciera sólo estar diseñadas para Entidades del Orden Nacional y aquellas que cuentan con los recursos económicos para implementarlas, por contar con la infraestructura tecnológica y el talento humano capacitado para hacer provecho de éstos.

Al analizar las ventajas y desventajas de la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios en los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca que fue el problema planteado para el desarrollo del presente escrito, se pudo establecer que estas Entidades no hacen uso de éstas herramientas tecnológicas, se llegó a esta afirmación a través de la consulta del portal único de contratación SECOP en el cual se evidenció que las Entidades estudiadas realizan los procesos de contratación a través de las modalidades usuales de contratación, por lo cual salta a la luz que no existe uso de la Tienda Virtual del Estado.

Igualmente se analizó distintas perspectivas tanto de las Entidades de Orden Nacional que han realizado estudios respecto de las ventajas y desventajas de la compra a través de los Acuerdos Marco de Precios, recordando que dichas instituciones tienen la obligatoriedad de hacer uso de estas herramientas. A partir de estos conceptos se aterrizó ésta perspectiva en la aplicación que éstas fortalezas y dificultades en una esfera local. Adicionalmente se estudió algunas concepciones acerca de la realidad financiera, administrativa y tecnológica de éstos Municipios, para establecer la gran dificultad que tienen los mismos para hacer uso de esta modalidad tal y como se ha expuesto en líneas anteriores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autoritat Catalana de la Competencia. (2013). *Acuerdos marco en el ámbito de la contratación pública: Guía para un uso procompetitivo*. Documento extraído el 11 de agosto de 2016 de http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_03_GUIA_ACORD_MARC_CONTR_PUBLICA_ESP_a653c255%232E%23pdf/chk.d78e1443ce16cf554055429c3c61781b.

Becerra, A. (2009). *Los acuerdos marco de precios*. Navegador de la contratación estatal en Colombia. Documento extraído el 29 de abril de 2016 de http://www.tesauro.com.co/PROCEDIMIENTOS/ABREVIADApagina_nueva_1.htm#1.3

Botero, I. (2015). *Acuerdos marco de precios y acuerdos comerciales en el proceso de contratación*. Documento extraído el 09 de agosto de 2016 de <https://prezi.com/wpyu2gbp6fxl/acuerdos-marco-de-precios-y-acuerdos-comerciales-en-el-proce/>.

Castillo, E (2008). *La reforma a la contratación pública, interpretación y alcance a la ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios*. Editorial Panamericana Formas e Impresos. Bogotá D.C.

Cifuentes, D. (2014). *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?* Documento extraído el 10 de mayo de 2016 <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12672/1/CifuentesSalazarDiana.pdf>.

Colombia Compra Eficiente. (2014). 4 de marzo. *Saladoblanco compró SOAT a través de los acuerdos marco de precio*. Documento extraído el 23 de junio de 2016 de <http://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/saladoblanco-compro-soat-traves-de-los-acuerdos-marco-de-precio>.

Colombia Compra Eficiente. (SF). *Guía para entender los acuerdos marco de precios*. Documento extraído el 29 de abril de 2016 de http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/acuerdos_marco.pdf.

Colombia Compra Eficiente. (SF). *¿Qué puedo comprar por medio de los acuerdos marco?* Documento extraído el 06 de junio de 2016 de <http://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco>.

Consejo de Estado. (2015). 4 de septiembre. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia No. 11001-03-26-000-2015-00103-00 (54549). Bogotá Colombia.

De la Calle. J. (2014). 3 de octubre. *Colombia No compra eficiente*. En revista Digital Ámbito Jurídico. Documento extraído el 15 de julio de 2016 <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Educacion-y-Cultura/noti-140310-16-colombia-no-compra-eficiente>.

Ibañez, S. (2015). 27 de octubre. *Revisión del presupuesto en los municipios de sexta categoría*. Documento extraído el día 10 de junio de 2016 de <https://racionalidadltda.wordpress.com/2015/10/27/revision-del-presupuesto-en-los-municipios-de-sexta-categoria/>.

Ministerio de las TIC. (SF). *¿Qué son los acuerdos marco de precios?*. Documento extraído el 22 de julio de 2016 de <http://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-propertyvalue-6269.html>.

Monroy, L (2016). 22 de abril. *¿Cuáles son las reformas que requiere la contratación pública?* En revista Digital Ámbito Jurídico. Documento extraído el 15 de julio de 2016 de <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administrativo-y-Contratacion/especial-cuales-son-las-reformas-que-requiere-la-contratacion-publica>.

Muratorio, J. (2014). 9 de marzo. *Novedades en la contratación pública: Los Acuerdos Marco*. Documento extraído el día 18 de junio de 2016 de <http://www.abogados.com.ar/novedades-en-la-contratacion-publica-los-acuerdos-marco/14253>.

Programa de Transformación Productiva. (SF). *Acuerdos marco de precios*. Documento extraído el 10 de agosto de 2016 de <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?conID=1203&catID=612>.

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2014). *Categorización de Municipios*. Documento extraído el 06 de junio de 2016 de

<http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/c61aa01f-469f-4b26-96931b0f4c4c102e/Categorizacion-Municipios-SecPlaneaci%C3%B3n.pdf?MOD=AJPERES>.

Suarez, G. (2014). *Estudios de derecho contractual público*. Editorial Legis. Bogotá D.C.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2015). *Acuerdos marco de precios para la adquisición del servicio de vigilancia y seguridad privada por parte de las entidades compradoras, celebrado entre Colombia Compra Eficiente y proveedores*. Documento extraído el 11 de agosto de 2016 de <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/15-112782.pdf>.

Tatis, H. (2015). *Las compras públicas, la forma actual de comprar el Estado*. Ministerio de Minas. Documento extraído el 13 de agosto de 2016 de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/592291/LaFormaActualDeComprarDeLEstado.pdf/5e349008-7c88-4a1a-9a33-d0654d0b6fdc>.

Ramírez, I. (2014). *¿Oferta más favorable?* En Revista Digital Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia. No. 11. Documento extraído el día 30 de abril de 2016 de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3832/4088>.