

**La fuerza vinculante de los actos expedidos por la Agencia Nacional de
Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"**

Margarita María Revelo Ramírez

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Contractual

Presentado al Tutor

Doctor Germán Lozano Villegas.

Universidad Santo Tomás

Maestría en Derecho Contractual Público y Privado.

Bogotá (Colombia), Octubre de 2019

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN.....	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS Y SUS PROBLEMAS NORMATIVOS	18
1.1. Cuestiones preliminares	18
1.2. La gestión de las compras públicas en el Derecho Comparado latinoamericano	19
1.3. La gestión de las compras públicas en Colombia	26
1.4. La competencia normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, como autoridad administrativa	29
1.5. La potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República de Colombia..	31
1.6. La posición jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de potestad reglamentaria.....	34
1.7. Competencia residual normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"	43
1.7.1. Reserva de ley	46

1.7.2. Que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley y sus correspondientes decretos reglamentarios	49
1.7.3. Que el legislador y el Gobierno conserven sus atribuciones, que puedan ejercer en todo momento	50
1.7.4. Que la entidad es dependiente del Gobierno ya que aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental	51
CAPÍTULO 2. COMPETENCIA ATRIBUIDA A LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA "COLOMBIA COMPRA EFICIENTE" POR DISPOSICIÓN LEGAL.....	54
2.1. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para estructurar y reglar los Acuerdos Marco de Precios	54
2.1.1. La reglamentación de los Acuerdos Marco de Precios por la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"	63
2.2. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para diseñar e implementar Documentos Tipo	70
2.3. Últimas disposiciones en materia contractual incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 (Ley 1955 de 2019).....	76
2.4. Conclusiones	79
REFERENCIAS	84

RESUMEN

La investigación busca determinar si los actos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" cuenta con fuerza vinculante para las entidades estatales destinatarias de los mismos y para ello se desarrolla un estudio de tipo cualitativo con alcance descriptivo y de análisis legislativo y jurisprudencial, aplicando la técnica de revisión documental. Este ejercicio investigativo se encuentra distribuido en dos capítulos. De acuerdo al estudio realizado se infiere que los únicos actos que puede expedir la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” con efectos obligatorios o vinculantes son aquellos respecto de los cuales la constitución o la ley así lo disponen.

Palabras clave: Sistema de compra pública; Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"; acuerdos marco de precios; documentos tipo; actos; fuerza vinculante; facultad reglamentaria; jurisprudencia.

ABSTRACT

The investigation seeks to determine if the acts issued by the National Agency for Public Procurement "Colombia Compra Eficiente" have binding force for the state entities that are the recipients of the same and for this purpose a qualitative study with descriptive scope and legislative analysis is developed. Jurisprudential, applying the document review technique. This research exercise is distributed in two chapters. According to the study carried out, it is inferred that the only acts that can be issued by the Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" with mandatory or binding effects are those for which the constitution or the law so provides.

Keywords: Public purchasing system; Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"; price framework agreements; type documents; acts; binding force; regulatory power; jurisprudence.

INTRODUCCIÓN

Los avances tecnológicos atinentes al uso de medios electrónicos han modificado la forma tradicional de contratación del Estado impulsando la globalización del derecho administrativo, lo que ha comportado por parte de sujetos nacionales e internacionales creadores de normas, una serie de ajustes en las disposiciones legales de cada país, influenciados en recomendaciones de organismos internacionales, al cual Colombia no ha sido ajena.

En esa medida también lo considera Cortes (2010) al señalar que los procesos de globalización, vienen acompañados de un proceso gradual de transformación que incide no sólo en la organización política de los Estados sino en el ámbito legislativo, por cuanto conmina al Estado a renovar su legislación, con el propósito de regular nuevos fenómenos jurídicos que escapan a la actual regulación en materia de contratación pública.

El Derecho Administrativo no ha sido ajeno a estos nuevos cambios sociales y por ello el legislador se ha visto abocado a actualizar la normatividad colombiana a las nuevas dinámicas del flujo de información en la red de Internet, lo que se ve reflejado en el

artículo 3° de la Ley 1150 (Congreso de la República de Colombia, 2007).

Al respecto Kingsbury, Krisch y Stewart (2005), señalan que la modernización del Derecho Administrativo es producto de la inmersión de la globalización en los nuevos modelos de Estado, que ha conminado a las instancias administrativas a la creación de un nuevo esquema del Estado, mediado por el uso de los medios técnicos y tecnológicos de avanzada, tendientes a la internacionalización de la administración de los Estados. En este sentido también se debe citar lo indicado por Veras (2013), quien explica que,

Los órganos globales administrativos incluyen órganos regulatorios, intergubernamentales formales, redes regulatorias informales intergubernamentales y arreglos de coordinación, órganos regulatorios nacionales, que operan en relación a un régimen internacional intergubernamental, órganos regulatorios híbridos público privados y algunos órganos regulatorios privados que ejercen funciones de gobernanza transnacional de importancia pública específica (p. 2).

A partir de estos nuevos retos que ha propuesto el Derecho Administrativo Globalizado, las soluciones no se han hecho esperar. En el contexto de las nuevas tecnologías de la información, se creó en Colombia un organismo técnico especializado al cual se le encomendó "impulsar políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y

contratación pública, preparar y encargar y suscribir los Acuerdos Marco de Precios (...) articular los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de optimizar los recursos del Estado" (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p.1).

Sin embargo, aun con ello y las ventajas que esto pueda significar, la potestad reglamentaria que este nuevo organismo pudiere llegar a tener, se encuentra y debe encontrarse limitada por las fuentes del derecho universalmente aceptadas.

Ahora bien, en el contexto del Derecho Administrativo Globalizado, existen varios sujetos con potestad reguladora (Kingsbury, Krisch & Stewart, 2005). En el campo específico de los sistemas de contratación pública la regulación de las formas en que ésta debe ejecutarse, se extiende incluso a organismos internacionales que determinan parámetros y normas que deben ser tenidas en cuenta por los Estados, al momento de proferir su legislación interna en materia de contratación pública.

Ejemplo de ello son las directrices y normas adoptadas por la Organización Mundial del Comercio, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Naciones Unidas, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, los tratados bilaterales que consagran acuerdos en materia de contratación pública, los principios de la ley modelo de comercio electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional - UNCITRAL, Organización para la Cooperación - OECD y el

Desarrollo Económicos entre otros.

Para el caso Latinoamericano el referente más cercano de la internacionalización de los sistemas de compras públicas es la integración de Estados mediante la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, compuesta por los 32 países de América Latina y el Caribe. De estos 32 países, 21 poseen oficinas especializadas en contratación pública, que gestionan y contribuyen con la consecución de los bienes que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines.

Para el caso colombiano, la encargada de "desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública" (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p.2-3) es la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente".

A partir de este contexto resulta pertinente para esta investigación indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" es producto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Departamento Nacional de Planeación, 2010), planteado por la administración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos. La finalidad que tuvo fue la de actualizar la ejecución de las compras del sector público, con el uso, coordinación y planteamiento de una nueva forma de adquisición de bienes y

servicios, que hiciera frente a la corrupción que se presentaba, usando como herramienta para ello, las nuevas tecnologías de la información (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2011).

La Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", viene a sustituir la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, creada mediante el Decreto 3620 (Ministerio del Interior y de Justicia, 2004), aunque manteniendo parte de sus finalidades, como es la unificación y mejoramiento de las prácticas de las entidades del Estado en materia de contratación pública, la ejecución oportuna de los recursos públicos, la consecución eficiente de los bienes, recursos y servicios necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado, y la disminución de la corrupción.

De acuerdo con Benavides (2014), el Informe de Actualización del Government's Central Public Administration Reform (Banco Mundial, 2005) del Diagnóstico de las Adquisiciones del País fue el que inspiró las modificaciones realizadas a la Ley 80 (Congreso de la República de Colombia, 1993), mediante la Ley 1150 (Congreso de la República de Colombia, 2007), e inclusive algunas de las políticas públicas en materia de contratación pública referentes a la celeridad en los procesos contractuales, los criterios a tener en cuenta, el reforzamiento de las instituciones de contratación, que permitiera estandarizar los procesos de contratación.

Ahora bien, el fortalecimiento del sistema de contratación pública, aun cuando ha traído importantes ventajas en materia de celeridad en los procesos de contratación, ha generado un impacto en materia normativa. La asignación de funciones de regulación de temas de contratación pública a agentes creadores de Derecho, distintos al legislativo, ha traído consigo una divergencia en materia de potestad reglamentaria y prelación de fuentes del derecho.

Esta prelación de fuentes del derecho se sustenta en la necesidad de delimitación de funciones de acuerdo con la jerarquía de cada una de las instancias estatales. Dentro de la clasificación de la jerarquía normativa propuesta por Monroy (2016), se encuentra en primera instancia la legislación. Doctrinalmente se han aceptado como fuentes secundarias la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. De ahí que la determinación de la jerarquía de las fuentes del derecho y su fuerza vinculante preeminente, es requisito *sine qua non* para lograr la exigibilidad de un determinado comportamiento, frente a una situación previamente regulada. Al efecto,

De Otto (1999) indica que la jerarquía de las fuentes del derecho es el criterio que orienta la función del operador judicial, el cual debe sujetarse en primera instancia a lo consignado en la ley, y si hay ambigüedades en ésta o contradicciones a lo indicado por la jurisprudencia.

Ello es concordante con lo indicado en el artículo 230 constitucional, que al respecto indica que “(...) los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.86). Junto con el imperio de la ley, la doctrina ha considerado el precedente jurisprudencial como fuente de obligatorio cumplimiento, en especial la proferida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, como supremos intérpretes de las disposiciones constitucionales y legales respectivamente (Monroy, 2002).

Ahora bien, existe una fuente del derecho que proviene de la facultad que se les da a algunas instancias administrativas para regular elementos que competen al desarrollo normal de sus funciones: El reglamento. Aun con ello y de acuerdo con las facultades dadas por la Constitución Política de 1991 al legislativo, la facultad reguladora de las instancias administrativas no puede desbordar la órbita y alcance de la actividad legislativa.

Dentro de las actividades económicas reguladas en Colombia se encuentran las compras públicas y a través del Sistema de Compras y Contratación Pública del Estado se ejecuta el presupuesto público, promoviendo uno de los sectores de la economía, al facilitar la adquisición de bienes y servicios que requieren las entidades estatales para satisfacer el interés general.

La regulación de esta actividad económica se hizo ineludible, en atención a la conexidad que ésta tiene con el cumplimiento de las finalidades del Estado y la necesidad de mitigar formas de corrupción entre empresas particulares y el Estado por el desconocimiento de las reglas de sana competencia.

Este esfuerzo legislativo, data de la Ley 80 de 1993 por la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que luego fue modificado por la Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictaron otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Posteriormente en el año 2011 se profiere la Ley 1474 de 2011 por la cual se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (Congreso de la República de Colombia, 2011a).

Dentro de este marco legislativo también se destacan: (i) Ley 816 por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública (Congreso de la República de Colombia, 2003); (ii) Ley 1508 por la cual se estableció el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia, 20'12); (iii) la Ley 1712 por

medio de la cual se creó la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictaron otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia, 2014); (iv) la Ley 1882 por la cual se adicionaron, modificaron y dictaron otras disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2018) y (v) la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo). De manera general, ese es el panorama actual de regulación del sistema de contratación pública en Colombia.

La abstracción de este marco jurídico le ha dado la potestad a la Administración de reglamentar lo dispuesto en esta normatividad. En razón a ello, desde la Ley 80 de 1993 se han proferido diversos decretos reglamentarios. Los más recientes son el Decreto Reglamentario 1082 por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2015) y el Decreto 342 por el cual se adicionó la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Reglamentario 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2019), a través de las cuales se ha buscado unificar las disposiciones en materia de contratación pública que hasta la fecha habían sido proferidas de forma desorganizada.

Adicional a ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra

Eficiente" con la finalidad de simplificar los trámites y procesos en materia de contratación pública, ha expedido entre otros documentos: (i) Manuales que regulan algunos elementos de la contratación pública como la procedencia de los acuerdos comerciales, los Acuerdos Marco de Precios, la clasificación de bienes y servicios, los lineamientos para manuales de contratación entre otros; (ii) Documentos Tipo de Contrato para entidades públicas; y (iii) circulares relacionadas con la forma en la que deben desarrollarse los procesos de contratación.

En este contexto, es que se desarrolla el problema de investigación que se pretende abordar, que hace relación al siguiente interrogante: ¿Tiene facultad reglamentaria la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para expedir actos con fuerza vinculante?

En este escenario, el tema de la potestad reglamentaria ha sido objeto de discusión desde diferentes ámbitos. Aún con ello, los análisis académicos actuales poco se han referido al mismo en lo atinente a la contratación pública, por lo que desarrollar este tipo de investigaciones resulta pertinente y amerita una revisión detallada desde el punto de vista del Derecho Administrativo y las fuentes formales del Derecho, más si se tiene en cuenta que la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", "compiló y actualizó el contenido de las 25 circulares anteriores en un solo cuerpo normativo, para que los destinatarios de la normativa cuenten con la información

relevante simplificada y de sencilla consulta" (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2019, p.1), indicando que "las circulares externas proferidas por Colombia Compra Eficiente son actos administrativos que contienen mandatos, orientaciones e instrucciones que van dirigidas a las Entidades Estatales y al público en general y son de obligatorio cumplimiento" (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2019, p.8).

La posición doctrinal defendida por autores como Benavides (2014) parte de la premisa de que la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", no tiene el carácter de vinculante por cuanto carece de competencia o potestad reglamentaria, lo que hace que sus documentos y lineamientos sean meros criterios orientadores para los procesos de contratación.

Esta postura amerita un análisis desde el punto de vista académico, con el que se determine si efectivamente existe o no vinculatoriedad de los actos impartidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente".

Para desarrollar lo anterior, metodológicamente se acude a una investigación de tipo cualitativo con alcance descriptivo y de análisis legislativo y jurisprudencial, aplicando la técnica de revisión documental. Este ejercicio investigativo se encuentra distribuido en dos capítulos.

El primero denominado *Los Sistemas de Compras Públicas y Sus Problemas Normativos* el cual parte de la descripción de las compras públicas en el Derecho Comparado latinoamericano; la gestión de las compras públicas en Colombia; la competencia normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” como autoridad administrativa; la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República de Colombia; la posición jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de potestad reglamentaria; la competencia residual normativa de la Agencia y el análisis de la legitimidad de la competencia residual normativa de la Agencia a la luz de las reglas determinadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Y el segundo capítulo denominado *Competencia Atribuida a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" por Disposición Legal* el cual parte de la competencia atribuida a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para estructurar y reglar los Acuerdos Marco de Precios; la reglamentación de los Acuerdos Marco de Precios por la Agencia; la competencia de la Agencia para diseñar e implementar documentos tipo, las últimas disposiciones en materia contractual incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 (Ley 1955 de 2019); y las conclusiones.

CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS Y SUS PROBLEMAS NORMATIVOS

1.1. Cuestiones preliminares

La Contratación Pública en Colombia ha venido evolucionando a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales. Era considerada como un medio a través del cual los Estados satisfacían sus necesidades relacionadas con la obtención de bienes y servicios.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2007), cambia esta perspectiva de la contratación pública, al indicar que no sólo se refiere a un medio de consecución de bienes y servicios. Por el contrario, indica que la contratación pública cumple con tres funciones principales.

La primera de estas funciones hace relación a la funcionalidad de su marco regulatorio en materia económica, que garantiza a los ciudadanos el acceso a bienes y servicios que son responsabilidad del Estado, de conformidad con sus fines primigenios. La segunda función, es la organización y ejecución coordinada y organizada de los recursos públicos del Estado, buscando siempre la racionalización de los mismos, la transparencia en

materia de asignación de recursos, la agilidad y celeridad en los procesos de contratación, entre otros. La tercera función, es la minimización de la injerencia privada en el uso y distribución de los recursos públicos, mediante actos de corrupción o clientelismo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007).

La transformación en materia de compras públicas, ha contribuido con el fortalecimiento de los sistemas de adquisiciones en los Estados latinoamericanos. Al respecto el Banco Interamericano de Desarrollo, citado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA (2014), ha indicado que la evolución de los sistemas de contratación pública en la región latinoamericana, proviene desde la creación de un nuevo marco normativo que contiene el uso de las nuevas tecnologías de la información, hasta la implementación de herramientas modernas como la inclusión, de las medianas y pequeñas empresas, la profesionalización de los compradores públicos, la creación de Agencias u oficinas especializadas en el manejo de la contratación pública, entre otros, como sucede a nivel latinoamericano.

1.2. La gestión de las compras públicas en el Derecho Comparado latinoamericano

En América Latina existe una tendencia a la creación de las Agencias de Compras Especializadas como entes rectores de los sistemas de contratación pública, cuya finalidad es el ejercicio de funciones como la coordinación, gestión, evaluación,

supervisión, sanción y creación de regulaciones en materia de ejecución de los recursos del Estado.

Ahora bien, en materia de facultad reglamentaria o potestad normativa, el común denominador en los países latinoamericanos es la competencia residual de regulación, con base en una norma previa que así lo disponga, con la finalidad de que el órgano rector del sistema de contratación pública mejore los procesos de contratación.

En el caso de Uruguay, la ley prevé que cualquier entidad pública puede postularse como Unidad Administrativa, cuando se trata de convenios marco, siempre y cuando: (i) Exista una autorización expresa y previa del poder ejecutivo para el efecto, y (ii) un asesoramiento y acompañamiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, como órgano rector del sistema de contratación pública según los artículos 3° y 4° del Decreto 042 (Asamblea General de Uruguay, 2015).

Este mismo esquema se maneja en el Estado de Chile, con la salvedad de que la “Dirección Chile Compra” puede representar o actuar como mandatario de uno o más organismos públicos en la licitación de bienes o servicios en la forma que establezca el reglamento, como lo señala el artículo 30 de la Ley 19886 (Congreso Nacional de Chile, 2003).

En el caso de Argentina, la “Oficina Nacional de Contrataciones” funge como ente rector en materia de contratación pública. Dentro de su ámbito de competencia se encuentra la elaboración de un pliego único de bases y condiciones para los procesos de contratación pública según el artículo 23 del Decreto 1023 (Congreso Nacional de Argentina, 2001).

Sin embargo y a diferencia del país argentino, en Chile el poder ejecutivo, una vez la “Agencia de Compras y Contratación del Estado” ha realizado el informe respectivo, tiene como responsabilidad la proyección del pliego único para ciertos tipos de contrato, de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales estipulado en el artículo 47 de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera o Ley 24.156 (Poder Ejecutivo de Argentina, 1997).

Los demás países latinoamericanos delegan en las Agencias de Compras y Contrataciones la potestad de proyectar un modelo estándar de pliego de condiciones, con el fin de determinar las circunstancias a tener en cuenta en cada uno de los contratos. Aun cuando este documento es de obligatorio cumplimiento, éste puede ser ajustado por cada entidad pública de acuerdo a sus necesidades.

Ejemplo de ello es la facultad que tienen las entidades públicas en Chile respecto a los formularios de bases que proyecta la "Dirección Chile Compra", los cuales pueden ser

modificados, complementados o ajustados de acuerdo a las necesidades de cada proceso de contratación según el artículo 21 del Decreto 250 (Ministerio de Hacienda de Chile, 2004).

Desde el ámbito de supervisión y sanción existen algunos Estados en los que se asignan estas facultades a las Agencias Especializadas de Contratación. Tal es el caso de Nicaragua donde la “Dirección General de Contrataciones del Estado”, tiene facultades de supervisión de las entidades del Estado, en el cumplimiento de las normas y directrices adoptadas para la ejecución de los procesos de contratación (Presidencia de la República de Nicaragua, 2010).

Este país mediante la “Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público” le otorga facultad reglamentaria a la “Dirección General de Contrataciones del Estado”, respecto a lo siguiente: (i) El desarrollo de alcance de la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, (ii) el mejoramiento del Sistema de Contrataciones Administrativas del Sector Público en lo relacionado con aspectos administrativos, técnicos y económicos, a través de la expedición de normas administrativas, (iii) proponer políticas públicas en materia de contratación pública, (iv) dar respuesta a las consultas en materia de procesos de contratación, (v) proyectar, diseñar y elaborar normas complementarias de carácter general que contribuyan con el mejoramiento de los procesos de contratación, (vi) la adopción de modelos de: manuales, guías, instructivos,

instrumentos de gestión, pliegos de condiciones, entre otros, (vii) elaboración de directrices que contribuyan con la compra sustentable, el desarrollo y mejora del sistema de adquisiciones en sus aspectos operativos, económicos y técnicos, como lo indica el artículo 9 de la Ley 737 (Presidencia de la República de Nicaragua , 2010).

Por su parte, la “Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa” de Costa Rica, es la delegada para la supervisión de la ejecución adecuada de los procesos de contratación según el artículo 99 del Decreto Ejecutivo 30640 (Presidencia de la República de Costa Rica, 2002).

En el caso de Paraguay, es la “Dirección Nacional de Contrataciones Públicas” la que tiene la facultad de verificar la ejecución en materia contractual, de oficio o a petición de parte, así como de los procedimientos de contratación, extendiéndose inclusive a la modificación o anulación de los procesos o de los contratos ya suscritos de acuerdo al artículo 3 de la Ley 3439 (Congreso Nacional de Paraguay, 2007).

En materia sancionatoria, en Nicaragua y Paraguay las Direcciones Generales de Contratación Pública tienen la facultad de imponer sanciones a los oferentes, contratistas y proveedores que desconozcan las disposiciones legales en materia de contratación pública. Dicha potestad sancionatoria en el caso de Paraguay, se extiende a la inhabilidad de oferentes, proveedores o contratistas por un periodo que va desde los 3

meses a los tres años de acuerdo al artículo 72 (Congreso Nacional de Paraguay, 2007).

En el caso de República Dominicana, la “Dirección General de Contrataciones Públicas” puede recomendar la sanción de un proveedor o contratista, inclusive hasta su inhabilidad. En el evento de que sea acogida dicha recomendación, esta Dirección podrá inhabilitarlo de forma directa por entre un año y cinco años o de forma permanente dentro de los procesos de contratación según el artículo 66 de la Ley 340 (Congreso Nacional de República Dominicana, 2006). Además, la facultad reglamentaria de la “Dirección General de Contrataciones Públicas” se limita al diseño e implementación de manuales de procesos de contratación comunes de acuerdo a cada tipo de adquisición de acuerdo al artículo 36 de esta Ley (Congreso Nacional de República Dominicana, 2006).

En el caso de Panamá, también existe una facultad sancionatoria de la “Dirección General de Contrataciones Públicas”, dirigida a la sanción de servidores públicos que desconozcan los preceptos legales en materia de contratación pública según el artículo 10 de la Ley 22 (Asamblea Nacional de Panamá, 2006).

En Panamá, la facultad normativa de la “Dirección General de Contrataciones Públicas”, se limita a la expedición de actos administrativos que garanticen la correcta aplicación de la legislación en materia de contratación, así como sus reglamentos, para de esta manera armonizar el funcionamiento de la Dirección respecto de otras entidades

públicas. En el caso de Paraguay, la “Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”, está facultada para: (i) Dictar resoluciones, decretos reglamentarios, normas de carácter general, en relación con los procesos de contratación, (ii) adoptar manuales de procesos y procedimientos relacionados con la contratación pública, (iii) la proyección de pliegos de condiciones estándar vinculantes para las entidades del Estado, (iv) la creación, reglamentación y gestión del Sistema de Información de Proveedores del Estado como lo señala el artículo 3 de la Ley 22 (Asamblea Nacional de Panamá, 2006).

En el caso de Honduras, la “Ley de Contratación del Estado”, faculta a la “Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones” para que diseñe, ponga en marcha y evalúe de manera periódica las normas y procedimientos operativos, relacionados con el sistema de contratación pública, con el fin de corregir oportunamente la operatividad del sistema de adquisiciones de acuerdo a lo estipulado en el artículo 31 del Decreto 074 (Congreso Nacional de Honduras, 2001).

Por su parte, Perú limita la facultad reglamentaria del “Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado” a la emisión de directivas y documentos orientadores, según el artículo 52 de la Ley 30225 (Comisión Permanente del Congreso de la República de Perú, 2014).

1.3. La gestión de las compras públicas en Colombia

Para el caso colombiano, la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" tiene algunas de las facultades que ostentan las Direcciones y Oficinas de los países latinoamericanos. Estas facultades se encuentran consignadas dentro del Decreto Ley 4170 de 2011 por el cual se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República y en virtud del literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 (Congreso de la República de Colombia, 2011b), creó la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", con el fin de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materias de compras y contratación pública, lo cual se encuentra estipulado en el Decreto Ley 4170 (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Asimismo, de conformidad con el artículo 1° del Decreto Ley 4170 de 2011, la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", es la de una Unidad Administrativa Especial descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional y adscrita al Departamento Nacional de Planeación, con

personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera (Presidencia de la República de Colombia, 2011b).

Adicionalmente y a diferencia de las oficinas o direcciones de contratación de algunos Estados latinoamericanos, la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" no tiene facultades de orden sancionatorio o de supervisión. Sus funciones y alcance están determinadas de forma taxativa en el artículo 3º del Decreto Ley 4170 (Presidencia de la República, 2011).

Artículo 3. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones: 1. Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. 2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas. 3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias

para el cumplimiento del objetivo de la Agencia. 4. Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública. 5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública. 6. Brindar apoyo al Gobierno Nacional en la negociación internacional en materia de compras y contratación pública. 7. Diseñar, organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto. 8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo. 9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales. 10. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual. 11. Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y

herramientas en materia de compras y contratación pública. 12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad (p.2-3).

Ahora bien, se podría deducir que la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" amparada en la función consagrada en el numeral 2 del artículo 3° del citado Decreto Ley, se atribuye potestad reglamentaria para expedir actos con carácter vinculante para las entidades destinatarias de los mismos. A partir de esta premisa se realiza el análisis de la competencia normativa de la Agencia, que a continuación se encuentra.

1.4. La competencia normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", como autoridad administrativa

El ordenamiento jurídico colombiano se encuentra cimentado en la jerarquía de normas que proviene del esquema Kelseniano; este a su vez establece una catalogación en las fuentes del derecho, que va desde el orden superior al orden inferior. En materia administrativa, la jerarquía de estas fuentes emerge en el bloque de constitucionalidad: La Constitución Política de 1991, la ley, los reglamentos y los actos administrativos.

Cada una de estas fuentes del Derecho Administrativo nace de diferentes autoridades con facultades legislativas, reglamentarias o administrativas según sea el caso basándose

en la potestad que les da el ordenamiento jurídico de forma expresa y previa. Para el caso de los instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad o los tratados que se presentan entre Estados, la facultad legislativa o reglamentaria se cimienta en el poder soberano otorgado por el pueblo al Estado.

Por su parte, la Constitución Política de 1991 deviene de la facultad expresa que da la Asamblea Constituyente de reconocimiento de derechos y consagración de responsabilidades, en ejercicio de su soberanía. En esa medida, al ser la Constitución Política la expresión de la voluntad del pueblo, se presume legítima, preeminente y de inmediata aplicación. Por su parte la actividad legislativa, en cabeza del Congreso de la República, legitima su ejercicio, en atención a los presupuestos constitucionales que así lo indican.

En efecto, el artículo 114 superior señala que “corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.46).

La abstracción de algunas leyes, que inciden en ámbitos administrativos, requiere de una concreción mayor que contribuya con el buen funcionamiento del Estado. Así las cosas, el Presidente de la República se encuentra investido de facultades reglamentarias para desarrollar lo dispuesto en la ley teniendo en cuenta los límites que el Congreso de la

República le atribuye al momento de la producción normativa.

Sobre este aspecto, el numeral 11 del artículo 189 señala como una de las responsabilidades del Presidente de la República el “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.73).

Por su parte, el Presidente de la República asigna competencia residual normativa a las entidades con el fin de que armonicen procesos propios de la Administración, mediante la adopción de actos administrativos generales.

No obstante, aun cuando la potestad reglamentaria del Presidente de la República está consignada en el texto constitucional, se hace necesario analizar minuciosamente su naturaleza, alcance y finalidad, previo a estudiar la competencia normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" como autoridad administrativa, para determinar si sus actos tienen o no fuerza vinculante.

1.5. La potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República de Colombia

La potestad reglamentaria es considerada como aquella facultad que le asiste al

Presidente de la República para la creación de normas de orden general, sujetas a una autorización previa de la ley, como fuente formal y primigenia del Derecho. La finalidad que tiene la potestad reglamentaria del Presidente de la República, no es otra, que la de concretar en acciones claras, lo indicado por el legislador en la ley que habilita la reglamentación en el ejecutivo. El Consejo de Estado al respecto indica que “el reglamento es el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República” (2009, p. 12).

De igual forma se hace necesario indicar que la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, es limitada, por el mismo contenido de la legislación proferida por el órgano legislativo primario. Al efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1005 de 2008, indicó lo siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha insistido en que la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de 1991 ha de ejercerse, por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley. Desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación, pues con ello estaría

excediendo sus atribuciones (...) La facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido este reservado al Legislador (Sierra, 2008, p.12).

De acuerdo a lo anterior, el Presidente de la República no es competente, para reglamentar materias cuyo contenido esté sujeto a la reserva de la ley, y no haya sido delegado por el mismo legislador en su cabeza. Obrar de forma contraria a lo que preceptúa el principio de reserva de la ley y de legalidad, es equivalente al ejercicio ilegítimo de la potestad reglamentaria, y a una extralimitación de funciones, que conlleva a un desequilibrio entre la separación de poderes y la competencia del legislador.

Adicionalmente se debe indicar que una de las características que tiene la facultad reglamentaria en cabeza del Jefe de Estado es que la misma es indelegable en autoridades administrativas de menor jerarquía como lo indicó la Sentencia C-066 de 1999, la Corte Constitucional, señalando lo siguiente:

En relación con el inciso tercero de la Ley 105 de 1993, que preceptúa que el

Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta, encuentra la Corte que la expresión a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, resulta violatoria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, pues, como se sabe, la potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución, desplazarse a una suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del respectivo ramo (Morón & Beltrán, 1999, p.4).

En materia de potestad reglamentaria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han coincidido en que en ciertos casos es viable extenderla a otras autoridades administrativas de inferior jerarquía u otros organismos del Estado, siempre y cuando se confiera por expresa disposición de orden legal y constitucional, ello pasará a analizarse a continuación.

1.6. La posición jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

en materia de potestad reglamentaria

La Corte Constitucional respecto de la potestad reglamentaria ha adoptado dos posiciones: La primera es que la facultad reglamentaria se encuentra en cabeza exclusiva del Presidente de la República. La otra que cambia su postura inicial, indica que existen casos excepcionales en que otra autoridad administrativa de inferior jerarquía pueda ejercer dicha facultad.

Coadyuvando la primera posición, en la Sentencia C-290 de 1997, la Corte es clara al indicar que la facultad reglamentaria es sólo de la competencia del Presidente de la República, por expresa disposición constitucional, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes (Arango, 1997).

Ello es confirmado en la Sentencia C-066 de 1999, que indicó que la facultad reglamentaria que se le da al Presidente de la República, cumple un fin constitucional que no es otro que el efectivo cumplimiento de la ley, y por tanto no es legítimo que este traslade dicha responsabilidad a otras unidades o entidades de menor jerarquía (Morón & Beltrán, 1999).

Por su parte, la Sentencia C-350 de 1997, la Sentencia C-917 de 2002 y la Sentencia C-1005 de 2008, sostienen que la facultad reglamentaria no sólo se encuentra en cabeza del

Presidente de la República, a saber:

La potestad reglamentaria, que se puede definir como “la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley (para) encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”, en el paradigma del Estado Social de derecho, no es exclusiva del Presidente de la República, cosa distinta es que, a éste, dado su carácter de suprema autoridad administrativa del Estado, le corresponda por regla general esa atribución. A este respecto la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en aceptar que la Constitución Política de 1991 ha consagrado un “sistema difuso” de producción normativa general o actos administrativos de efectos generales de carácter reglamentario. En algunas ocasiones, y así lo entendió el Constituyente, es necesario extender esa potestad a autoridades y organismos administrativos diferentes al ejecutivo, a los cuales es posible atribuirle inclusive por vía legal, pues solo así es posible, garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador (Morón, 1997, p.1).

En igual sentido, en Sentencia C-917 de 2002, la Corte precisó lo siguiente:

No obstante, en el terreno de la aplicación de la ley, el aparato estatal también enfrenta la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que va dirigida. Es

así como nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo – el Presidente de la República – tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189 – 11), es decir, la de determinar la forma en que aquella debe ejecutarse o cumplirse, mientras que los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general.

Así mientras el Presidente expide pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida.

Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la micro regulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por

parte del órgano legislativo es – para muchos – suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente (Monroy, 2002, p.6).

De igual forma, en Sentencia C-1005 de 2008, señaló:

A la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en este caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (Sierra, 2008, p.1).

De otro lado el Consejo de Estado considera que la potestad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República, como lo expresa el Auto 24 de 2009:

La potestad reglamentaria es una función administrativa atribuida por la Constitución Política al Gobierno Nacional, para la correcta y cumplida ejecución de las leyes, que, como ha tenido oportunidad de señalar esta Sala, es

de carácter permanente, inalienable, intransferible e irrenunciable. Al ser una atribución otorgada constitucionalmente al Presidente de la República, en su calidad de primera autoridad administrativa, no necesita de norma legal expresa que la confiera, ni puede ser limitada en cuanto a la materia y el tiempo en que pueda utilizarla, mientras continúe vigente la norma legal a reglamentar; por ello, esta facultad no es susceptible de renuncia, transferencia o delegación por el Gobierno Nacional a otro órgano del Estado. Además, el Presidente de la República no requiere autorización por parte del Legislador para el ejercicio de su facultad reglamentaria, de manera que si éste establece en la ley que el mismo reglamentará la materia, dicha indicación debe entenderse simplemente como el reconocimiento de que para su efectivo cumplimiento es necesaria la expedición de una reglamentación, bajo el concepto de colaboración armónica que sustenta la estructura y el funcionamiento del Estado (inciso 2 del artículo 113 C.P.). Con todo, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues, como lo ha sostenido la Sala, encuentra su límite y ámbito de acción en la Constitución Política y en la ley, a las cuales debe sumisión y respeto, es decir, está sujeta y limitada al orden jurídico superior y, por tanto, no puede desconocer sus preceptos, ni suprimirlos, restringirlos, alterarlos, ampliarlos, adicionarlos o modificarlos, porque ello entrañaría invadir la órbita constitucional de competencia del Legislador (Consejo de Estado, 2009, p.5).

No obstante el Consejo de Estado excepcionalmente en materia reglamentaria admite que por disposición constitucional, otros organismos del Estado estén facultados para expedir normas con carácter general con el fin de reglamentar asuntos a su cargo, precisando que:

Por otra parte se encuentran las reglas de excepción en materia reglamentaria, estando frente a estas cuando por mandato constitucional algunos otros organismos del Estado pueden dictar normas con carácter general en asuntos de su competencia.

Así lo ha dejado claro la Corporación en multiplicidad de fallos, entre los que se destaca el siguiente: Cuando la ley ordena que determinada materia sea regulada por un Ministerio, con ello quiere dar a entender el legislador que se hace innecesario hacer uso de la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política, adscrita al Presidente de la República, quien la ejerce con el Ministro o el Director del Departamento Administrativo respectivo. Sabido es que una cosa es hablar del Gobierno, entendiendo éste como Presidente de la República y Ministro o Director del Departamento Administrativo respectivo, conforme lo prevé el inciso 3o. del artículo 115 de la Carta Política, y otra muy diferente es hablar de una función administrativa que le corresponde únicamente al Ministro por mandato de la ley, porque aquí juega

un papel importante uno de los principios que rigen la actuación administrativa, como es el de la desconcentración de funciones. Otro punto que se debe tener en cuenta al estudiar la potestad reglamentaria es el referente a su contenido y alcance. Sin duda alguna, dicha potestad normativa está en directa relación con los poderes de orientación política, dirección, estructuración, regulación, diseño y fijación de directrices para el cometido de los fines estatales asignados a la administración; todo esto, como es obvio, dentro del contexto de los principios y parámetros constitucionales y legales respectivos. Es decir, la potestad normativa de la administración o de hacer normas rectoras de la actividad estatal, en cuanto privilegio funcional, es de naturaleza subordinada y dependiente de las normas de carácter superior. Sería absurdo pensar en la posibilidad de una potestad normativa de la administración ausente o inmune al principio de la legalidad (Consejo de Estado, 2017, p.8-9).

Como se ha venido analizando, en algunos casos resulta complejo para el legislador prever absolutamente todos los asuntos netamente técnicos y prácticos, por ser de competencia de ciertos organismos administrativos quienes cuentan con el conocimiento y la información necesaria y son los llamados a desplegar el tema determinado en la ley, facultad reglamentaria que deben ejercitar de manera residual y subordinada.

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han admitido

excepcionalmente el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de organismos o autoridades administrativas de inferior jerarquía, atribución que es posible conceder por expresa disposición legal o constitucional con el fin de que expidan actos administrativos de carácter general en virtud de la competencia residual de regulación asignada.

Cabe precisar que el Consejo de Estado en lo atinente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República ha establecido tres límites fijados por la Constitución Política de 1991. El primero de ellos tiene que ver con la reserva de la ley, en virtud del cual el Presidente de la República no está facultado para desarrollar materias cuyo conocimiento está reservado al legislador.

El segundo límite que tiene que ver con la necesidad de reglamentar determinados asuntos que no fueron objeto de regulación por parte del Legislador. En esa medida, si la legislación proferida por el Congreso es suficiente y abarca toda la reglamentación de una misma materia, no puede el Presidente de la República, entrar a reglamentar nuevamente.

El tercer límite, reconocido por el Consejo de Estado es la competencia que se le asigna al ejecutivo, lo que en otras palabras quiere decir, que el Presidente de la República no está facultado para adicionar, modificar o suprimir la legislación que pretende

reglamentar (Santofimio, 2015).

Hechas estas precisiones, se analizará la competencia residual normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente".

1.7. Competencia residual normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"

Como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional en las sentencias C-350 de 1997, C-917 de 2002 y C-1005 de 2008, reconoció competencia residual normativa a autoridades administrativas de inferior jerarquía, por cuanto son estas las que en última instancia, pueden conocer con certeza la mejor forma de ejecución de la norma, sin que esto se pueda equiparar a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. La razón de ello, es que las autoridades administrativas, solo pueden adoptar actos administrativos generales que tengan un carácter técnico u operativo, con el fin de lograr una ejecución integral de la ley.

Luego entonces, la vocación de la reglamentación expedida por el Presidente de la República busca hacer materialmente posible la aplicación de la ley y determinar la abstracción con la que el legislador la propone, mientras que el acto administrativo general que profieren las autoridades administrativas de inferior jerarquía, busca es su

ejecución como tal. Tal diferenciación entre reglamento y actos administrativos, la realiza García y Fernández (1991) en los siguientes términos:

Reglamento y actos administrativos, son, como veremos, figuras radicalmente diferentes e irreductibles. Los primeros se integran en el ordenamiento jurídico; los actos en cambio no; son algo ordenado y no ordimental. Por lo demás, es claro que no todos los órganos administrativos que tienen poder de mando están habilitados para dictar reglamentos (...) no hay manera de convertir un poder aplicativo de las normas en poder creador de las mismas. El Reglamento innova el ordenamiento (...) el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto (García & Fernández, 1991, p.199).

La finalidad que tienen los actos administrativos de carácter general es la de permitir que exista una ejecución integral de la voluntad del legislador, no que se regulen temas que a su juicio deban ser necesarios para su ejecución. En tales eventos el competente para reglamentar ello es el Presidente de la República.

La Corte Constitucional, lo sostuvo en la sentencia C-805 de 2001 al indicar lo siguiente:

Cuando de una manera general la ley atribuye a un Ministerio funciones para

expedir reglamentos, debe entenderse, por una parte, que ellas constituyen simplemente una manera de atribuir competencia en razón de la materia. Esto es, para los efectos previstos en la ley, el Gobierno se conforma con la participación del Ministro al que se le ha atribuido la competencia. En segundo lugar, es claro que en la órbita propia de las funciones de cada Ministerio y con subordinación tanto a las directrices del Presidente de la República como a los reglamentos que éste, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, haya expedido, pueden también los Ministros expedir reglamentos. Pero en ningún caso estos pueden desplazar a la competencia reglamentaria del Presidente de la República, frente a la cual tienen un carácter residual y subordinado (Escobar, 2001, p.1).

Para que la competencia residual normativa de las autoridades administrativas de inferior jerarquía sea legítima, esta debe ser consignada dentro de una legislación previa que tenga fuerza de ley y que indique con claridad los asuntos especiales y residuales que deben ser objeto de regulación por aquellas. De lo contrario se estaría usurpando la facultad del legislador y el deber reglamentario que tiene el Presidente de la República; al efecto la Corte Constitucional en Sentencia C-170 de 2001 ha señalado lo siguiente:

Es posible conferir potestades reglamentarias que no configuren gobierno en sentido estricto, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera logra armonizarse el sistema de fuentes

consagrado en la Carta y la responsabilidad gubernamental en este campo, con la posibilidad de contar con organismos más especializados, que desarrollen de manera más específica la intervención en estos complejos temas. Esto supone entonces que (i) la materia a ser reglamentada no tenga reserva de la ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones, (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley marco respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja posibilidades de acción; y (iv) que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental (Martínez, 2001, p.9).

A la luz de estas reglas se analizará la competencia residual normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente".

1.7.1. Reserva de ley

En relación con la tipología de las leyes la regla es que la ley, en su sentido ordinario, es

la forma prevista por la Constitución para corporificar la voluntad del Legislador, teniendo las leyes orgánicas o estatutarias un carácter exceptivo por regular expresamente contenidos especiales previstos en las normas constitucionales que rigen la función legislativa.

Así, el artículo 152 de la Constitución señala las materias objeto de regulación por medio de leyes estatutarias, enunciando taxativamente las siguientes:

(a) Derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (b) administración de justicia, (c) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; (d) estatuto de la oposición y funciones electorales e instituciones y mecanismos de participación; (e) estados de excepción; y (f) igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la Republica que reúnan los requisitos que determine la ley (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.52).

Como se puede evidenciar dentro de las materias de regulación de las leyes estatutarias no se encuentra la contratación pública, por lo que se puede inferir que los asuntos relacionados con ésta no están sujetos a reserva de ley, pudiendo el Congreso desprenderse de su regulación mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República sin desconocer los lineamientos de la delegación legislativa,

como lo indica la Sentencia C-711 del 2012:

Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema del otorgamiento de las facultades extraordinarias, y ha resaltado las reglas que las gobiernan, dentro de las cuales merecen especial atención las siguientes: Así, pues, mediante este expediente el Congreso delega en el Ejecutivo su competencia legislativa para que éste último expida normas con el mismo valor y jerarquía normativa que las emanadas del propio órgano legislativo. Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente al Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante. La norma superior en comento establece unos límites que deben ser observados por el Congreso en la ley habilitante, so pena de la inconstitucionalidad del otorgamiento de la delegación. La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. (...) La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser

perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. (...) Pero además, es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente de la República ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere, lo cual no significa que el legislador en la norma habilitante necesariamente deba entrar a regular en forma detallada la materia sobre la cual versan dichas facultades (González, 2012, p.1)

1.7.2. Que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley y sus correspondientes decretos reglamentarios

Como se indicó anteriormente, existen disposiciones constitucionales y legales, que indican de manera expresa cómo y quién debe realizar la reglamentación de alguna materia en particular. Para el caso concreto, por disposición constitucional la regulación de la contratación pública en Colombia es de competencia del Congreso de la República. En ese mismo sentido, el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria podrá reglamentar lo determinado por el Congreso en materia de contratación pública.

Para el caso que nos ocupa, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República conforme a la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto Ley 4170 de 2011, mediante el cual creó la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" y le atribuyó conforme a los numerales 2, 5 y 10 del artículo 3° del citado Decreto Ley, competencia residual de regulación en materia de contratación pública sin limitarla o restringirla a asuntos concretos, específicos o técnicos y sin establecer un plazo para el desarrollo de los mismos, desconociendo los parámetros jurisprudenciales y trasladando así de manera general su potestad reglamentaria.

1.7.3. Que el legislador y el Gobierno conserven sus atribuciones, que puedan ejercer en todo momento

Para este caso el Decreto Ley 4170 de 2011, a juicio de la investigadora, transfiere de manera general la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", sin limitar los asuntos específicos objeto de regulación por parte de ésta, situación que genera confusión en el ejercicio de la actividad contractual frente a la imposición de sus documentos, los cuales son expedidos con desconocimiento de las atribuciones constitucionales correspondientes al legislador y al Presidente de la República.

1.7.4. Que la entidad es dependiente del Gobierno ya que aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental

Este requisito se cumple de conformidad con el artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011, que señala lo siguiente:

Artículo 1º. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, como una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p.1).

De acuerdo con la naturaleza jurídica de esta Unidad, es claro que depende del Gobierno Nacional. En razón a lo anterior se colige que la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", cumple parcialmente las reglas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el ejercicio legítimo de la competencia residual normativa, analizado en líneas anteriores; por lo que se podría concluir que, si la ley expresamente no determina la obligatoriedad de sus actos, éstos se deben tener en cuenta como herramientas e instrumentos orientadores para el buen desempeño de las

prácticas contractuales acordes con los objetivos y misionalidad propia de la Entidad.

Luego, cuando la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" le otorga a los actos que profiere el carácter de vinculantes y de obligatorio cumplimiento, se extralimita en sus funciones y excede los límites propios de su competencia, tema que no es sesgado en el ejercicio de la actividad contractual.

En este sentido, y debido a la laxitud con la que el Presidente de la República le asigna funciones a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", se podría concluir que el ejercicio de su competencia residual normativa es ilegítimo. Al respecto Jorge Santos Rodríguez, precisa:

(...) Ahora bien, como se explicó antes, para que una autoridad administrativa diferente del Presidente de la República goce de una especie de potestad reglamentaria, es necesario que la Constitución Política o una norma con fuerza de ley le atribuyan expresamente esa competencia, lo cual significa que la misma no puede tener origen en normas de carácter reglamentario. Por ello, cuando el Decreto 1082 de 2015 atribuye a Colombia Compra Eficiente diversas clases de funciones que parecieran tener un carácter normativo –por ejemplo, los manuales y guías para la evaluación del riesgo que prevé el artículo 2.2.1.1.1.6.3–, ellas deben ser entendidas en el contexto general de las competencias; esto es, como

meros instrumentos prácticos que permiten a los partícipes del sistema de contratación y compras públicas llevar a cabo sus tareas de mejor manera. 7.- Por ello, los manuales, guías y circulares que emite Colombia Compra Eficiente no pueden ser entendidos como verdaderas expresiones normativas –esto es, no pueden ser vistos como actos administrativos reglamentarios de imperativo cumplimiento–, sino simplemente como instrumentos o herramientas que permiten a las entidades estatales, los proponentes, los contratistas, los órganos de control y demás interesados poder dar aplicación de manera más simple a las normas de contratación y compras públicas, a la vez que permiten garantizar una mayor eficacia de tales normas. Así las cosas, dichos documentos publicados por Colombia Compra Eficiente no solo no tienen un carácter obligatorio, como lo ha reconocido un sector de la jurisprudencia y de la doctrina, sino que ni siquiera pueden reconocerse que tienen un contenido normativo; esto es, no se trata de ninguna clase de normas jurídicas, sino simplemente de instrumentos, herramientas o prácticas que buscan hacer mejor la contratación estatal (...) (2018, p.3).

CAPÍTULO 2. COMPETENCIA ATRIBUIDA A LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA "COLOMBIA COMPRA EFICIENTE" POR DISPOSICIÓN LEGAL

2.1. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para estructurar y reglar los Acuerdos Marco de Precios

En materia de Acuerdos Marco de Precios tanto la ley como la jurisprudencia no han sido precisas en su definición, lo que en muchas ocasiones genera confusión para los partícipes en la contratación pública en cuanto a la naturaleza y aplicación de esta figura.

En Colombia se hizo alusión a los Acuerdos Marco de Precios por primera vez en el párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 en los siguientes términos:

Los Acuerdos Marco de Precios a que se refiere el inciso 2º del literal a) del numeral 2º del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un periodo de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo. La selección de proveedores como

consecuencia de la realización de un Acuerdo Marco de Precios, 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 constituirá un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo acuerdo. El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de Acuerdos Marco de Precios, se hará obligatorio para las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En el caso de los organismos autónomos y de las ramas legislativa y judicial así, como las entidades territoriales, las mismas podrán diseñar, organizar y celebrar Acuerdos Marco de Precios propios, sin perjuicio de que puedan adherirse a los acuerdos marco a que se refiere el inciso anterior (Congreso de la República de Colombia, 2007, p.8).

Seguidamente el Decreto Reglamentario 1082 (Presidencia de la República de Colombia, 2015) definió los Acuerdos Marco de Precios como un contrato celebrado entre uno o más proveedores y la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de

Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en el Artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto Reglamentario 1082 de 2015.

Para la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" 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 (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2012).

Para la Corte Constitucional (2016) el Acuerdo Marco de Precios consiste en un contrato:

Celebrado entre uno o más proveedores y la Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este. Desde ese punto de vista, los Acuerdos o convenio Marco de Precios “son una herramienta para que el Estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios [en el propósito de] producir economías de escala; incrementar el poder de negociación del Estado; y

compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado (p.25).

Para la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado (2017), son una modalidad de selección, así:

Las modalidades de mínima cuantía y selección abreviada concurren cuando: (a) existe un Acuerdo Marco de Precios vigente para el bien o servicio objeto del Proceso de Contratación y la Entidad Estatal está obligada a adquirir los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes al amparo de los Acuerdos Marco de Precios vigentes; y (b) el presupuesto del Proceso de Contratación es equivalente a la mínima cuantía de la Entidad. En este caso estamos frente a un conflicto de normas contenidas en la misma disposición, en el artículo 2 de la Lev 1150 de 2007, por lo cual debemos acudir a los principios generales establecidos en la Lev 80 de 1993 para decidir cuál modalidad de selección es aplicable (...) (p.8).

(...) Para el Despacho es claro que, en la actualidad, existen cinco (5) modalidades de selección de contratistas; una general, denominada licitación pública, y cuatro especiales que son la selección abreviada, concurso de méritos, la contratación directa y la contratación de mínima cuantía, cada una de ellas

autónomas e independientes entre sí (p.13).

Así, pues, cuando el monto de la contratación sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad estatal, pero, concomitante a ello, esta última (la entidad) advierta que también aplica alguna modalidad de selección específica (dadas las condiciones especiales del objeto), ella debe acudir al procedimiento establecido para la mínima cuantía; Independientemente del objeto a contratar (...) (p.14).

Para la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el Acuerdo Marco de Precios contiene una operación principal y una secundaria así:

(...) Operación principal: A cargo de Colombia Compra Eficiente

Operación secundaria: A cargo de la entidad compradora.

[En la Operación Principal] Colombia Compra Eficiente suscribe un Acuerdo Marco de Precios con los proveedores escogidos y, además, publica y administra un catálogo de Proveedores.

En la Operación Secundaria la Entidad Compradora verifica si el Acuerdo Marco de Precios satisface su necesidad, solicita la cotización, coloca la Orden de Compra al Proveedor que haya cotizado el precio más bajo por la totalidad de los

bienes cotizados, verifica los requerimientos de los bienes y paga el valor correspondiente. El Proveedor cotiza los bienes garantizando su compatibilidad con los requerimientos de las Entidades Compradoras, los entrega en los términos establecidos en la Orden de Compra, factura el valor correspondiente y recibe el pago (Pazos, 2016, p.1).

(...) De acuerdo a lo descrito, en estricto sentido, quien adquiere es la entidad estatal compradora y no así Colombia Compra Eficiente, quien se limita a preestablecer un banco de proveedores y las condiciones para acceder a estos a través de un Acuerdo Marco de Precios (p.2).

La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, define los Acuerdos Marco de Precios así:

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.

5.3.- Se trata, en esencia, de un contrato marco o normativo que se desarrolla en

dos etapas o momentos. Una primera, donde un organismo centralizado de compras públicas celebra, con ciertos proveedores seleccionados, un negocio jurídico de larga duración en virtud del cual se pactan las condiciones contractuales uniformes que serán observadas para la adquisición de ciertos bienes y/o servicios por cuenta de las entidades públicas durante un tiempo prefijado, haciéndose consistir su efecto normativo en su aptitud para gobernar los términos jurídicos de los futuros negocios subsecuentes que se realizarán a su amparo. Perfeccionada esta primera etapa, adviene el segundo momento del procedimiento, que consiste en la concreción, en cada caso en particular, de órdenes de compra de bienes y/o servicios de cada entidad pública obligada a contratar conforme al Acuerdo Marco según sus las necesidades a satisfacer, ciñéndose a las condiciones contractuales ya pactadas entre el organismo centralizado y los proveedores (Santofimio, 2017, p.30).

Al respecto Tatis (2015) señala que los Acuerdos Marco de Precios son:

Una herramienta para que el Estado agregue demanda y tome mejores decisiones de adquisición de bienes y servicios que permite producir economías de escala, incrementar el poder de negociación del Estado y compartir los costos y conocimiento entre las diferentes entidades públicas (p. 88).

En esa medida también lo considera Ramírez (2014) al señalar que, el sistema contractual del Estado bajo la modalidad de selección abreviada mediante Acuerdos Marco de Precios crea una tienda virtual a la que las entidades estatales pueden acudir para adquirir de forma rápida y efectiva los elementos o servicios que requiere. Al respecto, Garnica (2017) señala lo siguiente:

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 una tienda virtual del Estado, que permite reducir los tiempos y costos para las entidades estatales (...) pues no tendrían que adelantar los procesos de selección y garantizarían el cubrir de una manera eficiente y eficaz las necesidades (...) (p. 8).

Como se puede observar a la hora de definir el Acuerdo Marco de Precios tanto la Ley, el Decreto Reglamentario, la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", la Corte Constitucional y las diferentes Subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, han incurrido en imprecisiones con respecto a las partes que lo integran. (i) La Ley 1150 no lo define expresamente, pero se refiere a un instrumento mediante el cual se seleccionan unos proveedores, el cual le da a las

entidades estatales que lo suscriban, la posibilidad que mediante una orden de compra directa adquiriera los bienes y servicios de características técnicas uniformes, constituyéndose entre la entidad y el respectivo proveedor un contrato. De lo anterior se infiere que es la entidad estatal quien debe suscribir el Acuerdo Marco de Precios (ii) Tanto el Decreto Reglamentario 1082 como la Corte Constitucional lo definen como un contrato celebrado entre cada una de las entidades y uno o más proveedores. (iii) La Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" precisa que se trata de un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores. (iv) Para la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado es una modalidad de selección de contratistas. (v) Para las Subsecciones B y C de la Sección Tercera del Consejo de Estado es un contrato que contiene una operación principal (a cargo de Colombia Compra Eficiente) y una secundaria (a cargo de la entidad compradora).

Del análisis anterior se considera que, la posición más acertada para definir el Acuerdo Marco de Precios es aquella que, lo enmarca dentro de un Contrato Marco suscrito entre una entidad (Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente") y varios proveedores, en donde se establecen las condiciones para que las Entidades que forman parte del Sistema de Compras y Contratación Pública del Estado adquieran a través de órdenes de compra directa, determinados bienes y servicios de características técnicas uniformes, los cuales forman parte del catálogo de productos de dicho acuerdo.

Así las cosas tenemos que en la utilización de este instrumento, confluyen dos contratos a saber: (i) El contrato principal suscrito entre la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" y los proveedores; y (ii) la orden de compra directa suscrita entre la Entidad Estatal (compradora) y el proveedor del bien y/o servicio.

Es por esto que, al estar sujetas las órdenes de compra directa que realiza la Entidad Estatal a las condiciones contractuales del acuerdo marco del cual se derivan, la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" es la llamada a requerir y hacer exigibles a los proveedores en condiciones de calidad y oportunidad, los productos y/o servicios contenidos en dichos acuerdos.

2.1.1. La reglamentación de los Acuerdos Marco de Precios por la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"

El párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 (Congreso de la República de Colombia, 2007), entre otros aspectos precisó que le correspondía al Gobierno Nacional señalar la entidad que tendría a su cargo el diseño, organización y celebración de los Acuerdos marco de Precios.

En razón a lo anterior, y para dar cumplimiento a dicho mandato, el Presidente de la República a través de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 1444 de 2011 expidió el Decreto Ley 4170 de 2011, norma de creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", a quien mediante la función establecida en el numeral 7 del artículo 3 del citado decreto, le encargó el diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios y demás mecanismos de agregación de demanda, de acuerdo con los procedimientos que esta entidad establezca para el efecto como lo señala el numeral 7 artículo 3 del Decreto Ley 4170 (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Posteriormente, mediante la expedición del Decreto Reglamentario 1082 (Presidencia de la República de Colombia, 2015), el Gobierno Nacional además de definir el acuerdo marco precios, obligó a las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes, según lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.2.7 de la norma en comento:

Las Entidades Estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de los

Acuerdo Marco de Precios vigentes. Las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a la rama legislativa y judicial no están obligados a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios, pero están facultados para hacerlo” (p. 24).

Asimismo precisó que, las entidades obligadas a contratar mediante Acuerdo Marco de Precios, deben verificar si existe el bien o servicio que pretenden adquirir en el catálogo de productos que publica la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" y de ser así, suscribir el Acuerdo Marco de Precios y colocar la orden de compra en la forma en que Colombia Compra lo disponga (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Con el fin de dar a conocer el procedimiento para la celebración de este instrumento de agregación de demanda, la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" expidió el *Manual para la operación secundaria de los Acuerdos Marco de Precios*, el cual fue suspendido en su acápite VII por el Consejo de Estado en el Expediente 56307 en su Auto del 29 de marzo (Consejo de Estado, 2017), por considerar que trasgrede lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, en el caso de que el bien o servicio que se pretenda adquirir sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad y a su vez este mismo bien o servicio se encuentre inmerso dentro del Catálogo de productos que publica la Agencia. Según el Alto Tribunal concurren las

modalidades de selección de mínima cuantía y selección abreviada, dilema que se debía definir acudiendo a la modalidad de mínima cuantía independientemente del objeto a contratar.

La Agencia Nacional de Contratación Pública para efectuar el proceso de contratación y celebración de los Acuerdos Marco de Precios debe, según el artículo 2.2.1.2.1.2.10 del Decreto Reglamentario 1082 (Presidencia de la República de Colombia, 2015), adelantar una licitación pública con el fin de seleccionar los proveedores con quienes las entidades públicas obligadas colocarán las órdenes de compra.

Ahora bien, en lo relacionado con la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para diseñar organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 16 de agosto de 2017, radicado 11001-03-26-000-2016-00016-00 (56166) (Santofimio, 2017) resolviendo una demanda de nulidad simple contra unos apartes del Decreto Reglamentario 1082 de 2015, dispuso:

Más allá de esa revisión apenas formal del acto reglamentario, lo que advierte esta Sala es que el término “en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga” no es cosa diferente que la concreción de competencias legales previamente atribuidas por la Ley y el Decreto Ley, que guardan estrecha

relación con las atribuciones de diseño y organización de los Acuerdos Marco de Precios, esto es, del establecimiento de las condiciones jurídicas, logísticas y operacionales que demanda esa figura para su debida ejecución y aplicación por cuenta de las Entidades obligadas (o que facultativamente han adherido) al Acuerdo Marco de Precios y que deben ejecutar la llamada operación secundaria que, como se dijo, es la particularización de negocios jurídicos puntuales en los que se entienden trasvasados la totalidad del clausulado convenido en el contrato o acuerdo marco (p.47).

Aunado a lo anterior, en la Sentencia del pasado 11 de abril con respecto a este tema, el Consejo de Estado, citado por Marín (2019), reiteró lo expuesto en párrafos anteriores así:

El parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 estableció que corresponde al gobierno nacional señalar la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios. Así mismo, la mencionada norma dispuso que el gobierno nacional establecería las condiciones bajo las cuales el uso de Acuerdos Marco de Precios se haría obligatorio para las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. A su vez, el ordinal 7º del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011,

asignó a Colombia Compra Eficiente la función de diseñar, organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 (p.31).

(...) el diseño e implementación de los manuales para el uso de los Acuerdos Marco de Precios por parte de Colombia Compra Eficiente, no obedece al ejercicio de una facultad reglamentaria, que en principio le correspondía al Presidente de la República, tal y como lo sostuvo la parte actora, sino que constituye el desarrollo normativo subordinado a la ley y al reglamento, en orden al cumplimiento de la función que la primera le atribuye a esa entidad, de diseñar, organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios (...) (p.32).

Con la implementación de los Acuerdos Marco de Precios, el Gobierno Nacional en conjunto con la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", buscó los siguientes beneficios según Cifuentes (2014) y como lo señala la misma Agencia Nacional de Contratación Pública (2016a):

- La reducción de los procesos de contratación de bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes.
- La unificación en cuanto a términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado.

- La optimización de los tiempos y la concentración en la gestión contractual en los procesos de licitación pública, es decir de aquellos bienes, servicios u obras que no pueden ser adquiridos por Acuerdos Marco de Precios.
- La disminución de la corrupción en el proceso de selección del oferente.
- El mejoramiento de los precios y la calidad de los bienes y servicios suministrados (p.4-5).

Aun con ello, existen autores que consideran que el uso de los Acuerdos Marco de Precios son discriminatorios y fomentan el monopolio de la adquisición de bienes y servicios, al ser la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" quien elige y pauta las características habilitantes para hacer parte de dichos acuerdos. Al efecto Cifuentes (2014) indica lo siguiente:

Colombia Compra Eficiente es la encargada de realizar los Acuerdos Marco de Precios, esta entidad se comportaría como un solo oferente, es decir, una única empresa en una industria, y las Entidades Estatales como los demandantes; en esta "industria" se producirían los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, vitales para el buen funcionamiento de las mismas. Esta situación llevaría a un favorecimiento especial a las grandes industrias ya que ellas son las únicas que podrían llegar a satisfacer las necesidades de las entidades que realicen este tipo de acuerdo, por ejemplo, todas

las entidades demandan bienes y servicios semejantes o comunes, entre ellos, papelería, aseo y cafetería, vigilancia, mantenimiento de los vehículos, etc., a la hora de realizar un acuerdo pueden llegar a existir varias entidades en uno mismo, la empresa mediana o pequeña no tendría la capacidad para llegar a satisfacer el 100% del bien o servicio, lo cual implicaría no poder presentarse a este tipo de proceso (p.17).

2.2. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" para diseñar e implementar Documentos Tipo

El numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 le asigna a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombina Compra Eficiente la función de "desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas" (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p.2).

Asimismo, el numeral 12 del artículo 11 del citado Decreto le asigna a la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombina Compra Eficiente" la función de "desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública" (p.6).

El párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007) le confirió al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades

Con fundamento en lo anterior el artículo 159 del Decreto 1510 (Departamento Nacional de Planeación, 2013) le asignó a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombina Compra Eficiente" la función, entre otras, de diseñar e implementar los pliegos de condiciones y minutas tipo para la misión contractual.

El más reciente pronunciamiento del Consejo de Estado declara la nulidad parcial del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013 compilado en el artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015 por considerar que las facultades que le fueron concedidas a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente", constituyen un traspaso indebido de la facultad reglamentaria a cargo del Presidente de la República, como lo señala la Sentencia 00135 (Marín 2019).

Asimismo, la Alta Corporación considera, entre otros aspectos, que el citado artículo vulnera la disposición contenida en el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 teniendo en cuenta que en ningún momento a través del Decreto Ley 4170 de 2011 y el

Decreto 1510 de 2013 se extendió a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" la facultad que se le concedió al Gobierno Nacional para estandarizar los pliegos de condiciones de los procesos de selección determinados en la citada norma.

De igual forma el Alto Tribunal sostiene que los documentos tipo diseñados e implementados por la Agencia en virtud de la competencia atribuida mediante el numeral 2 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011, no son vinculantes para las entidades estatales destinatarias de los mismos.

Dado el marco normativo expuesto, para la Sala, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no cuenta con la competencia jurídica necesaria para diseñar e implementar, con efectos obligatorios para las entidades públicas, documentos contractuales estandarizados para ninguna modalidad de contratación, pues, ante una orfandad normativa que la sustente, ello reñiría, abiertamente, con el principio de autonomía de la voluntad reconocido a aquellas por la Ley 80 de 1993.

En efecto, por una parte, una facultad conferida a Colombia Compra Eficiente, dirigida a la definición del contenido de los contratos a celebrar por las entidades públicas, no contaría con el mínimo soporte de legalidad requerido de acuerdo

con sus normas de creación, toda vez que ellas suponen la existencia previa de ciertas funciones o competencias que serían reorganizadas entre las diferentes entidades que fueran creadas, fusionadas o escindidas, atendiendo las facultades conferidas en la Ley 1444 de 2011, sin que la estandarización de documentos contractuales tipo, con fuerza obligatoria, fuese una de ellas. La única disposición sobre el particular, como se advirtió, asignó al gobierno nacional la estandarización de documentos para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de la entidades, facultad que, como consecuencia, sólo puede ser ejercida en los términos expuestos en la ley y, de ninguna manera, por parte de Colombia Compra Eficiente (Marín, 2019, p.40).

De igual forma, el artículo 4 de la Ley 1882 (Congreso de la República de Colombia. 2018) adicionó un párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 atribuyéndole facultad al Gobierno Nacional para expedir Documentos Tipo en los siguientes términos:

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la

Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, Así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno Nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional (p.2-3).

Con fundamento en lo anterior el Gobierno Nacional expide el Decreto 342 (Presidencia de la República de Colombia, 2019) por el cual se adicionó la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de adoptar "los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los

procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte" (p.2) asignándole a la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" el desarrollo e implementación de los mismos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se podría aseverar que a través del Decreto 342 (Presidencia de la República de Colombia, 2019) se le confirió competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” para desarrollar e implementar con carácter obligatorio para las entidades estatales, los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

A mi juicio, dando aplicación al más reciente pronunciamiento del Consejo de Estado Sentencia 00135 (Marín 2019) lo reglado en este último Decreto carecería de validez, pues a quien la Ley 1882 (Congreso de la República de Colombia. 2018) le atribuyó expresamente competencia para reglamentar el tema, fue al Gobierno Nacional y no a la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, configurándose de la misma manera un traslado indebido de la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República.

Por lo anterior, los únicos documentos tipo que contarían con fuerza vinculante y que por consiguiente serían de obligatorio cumplimiento para las entidades destinatarias,

serían los reglamentados por el Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en el Parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Los que desarrolle e implemente la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” serán sólo instrumentos orientadores para el buen desempeño de las prácticas contractuales.

2.3. Últimas disposiciones en materia contractual incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 (Ley 1955 de 2019)

Sorprendentemente el nuevo Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 (Congreso de la República de Colombia, 2019) denominado *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, en el artículo 41 modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007), extendiendo la obligatoriedad de recurrir a los acuerdos marcos de precios a todas las Entidades sometidas al Estatuto General de la Administración Pública y solo en ausencia de esta figura, los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales contarán con las facultades de diseñar, organizar y celebrar sus propios acuerdos lo que va en contravía con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.2.7 del Decreto 1082 (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

De otra parte, la Ley del Plan (Congreso de la República de Colombia, 2019) en el

artículo 42 adicionó el párrafo 3 al artículo 94 de la Ley 1474 (Congreso de la República de Colombia, 2011a), determinando que en aquellos casos en que las entidades estatales requieran contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes contenidos en un Acuerdo Marco de Precios y por un valor inferior al 10% de la menor cuantía, deben adelantar la contratación a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, prevaleciendo los Acuerdos Marco de Precios sobre la modalidad de selección por mínima cuantía contraviniendo lo dispuesto en el pronunciamiento del Expediente 56307 en su Auto del 29 de marzo (Consejo de Estado, 2017).

Sobre los ajustes contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Congreso de la República de Colombia, 2019), Unigarro (2019), expone:

Estos cambios, que parecen sencillos a simple vista, transforman el modelo tradicional de abastecimiento del Estado colombiano; modifican las condiciones generales de competencia y participación de particulares en el mercado de compras públicas y generan un nuevo esquema para la estructuración y planeación de los procesos de contratación por parte de las entidades estatales.

Tanto estas últimas como los proveedores que queden incluidos dentro de algún acuerdo marco deberán conocer en detalle el funcionamiento de la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC y deberán aceptar que esta es una negociación

virtual, eliminando cualquier forma de transacción presencial. Un cambio cultural para el que muchos no están preparados. Menos papel y más tecnología.

Los proveedores del Estado de bienes o servicios de características técnicas uniformes deberán planear ahora sus ventas y negociaciones en mayores escalas, lo cual puede corresponder, o no, a sus propias capacidades de producción, considerando, además, que el único criterio de selección en la operación secundaria es el menor precio. Para un proveedor no es equivalente vender a precios bajos a entidades que, en su mayoría, están ubicadas en Bogotá, que vender a precios bajos a entidades ubicadas en Saravena o Mitú. Promover un modelo de economías de escala en estas condiciones tendrá un efecto desconocido e incierto en las condiciones de competencia del mercado de compras públicas colombiano.

Esto también implica un cambio en la labor de planeación de las entidades estatales, dado que el trabajo de los equipos de compra ya no estará enfocado en cada instrumento o acuerdo marco en particular -reconociendo sus virtudes o defectos-, sino que el análisis se centrará en revisar si en alguno de los acuerdos marco que celebra Colombia Compra Eficiente - CCE está incluido o no el bien o servicio que necesitan. Es decir, las entidades pasarán de un análisis económico a una revisión legal. Más automatización de decisiones, y menos análisis en

términos de gasto público.

En conclusión, un cambio que parece pequeño tendrá muchos más efectos de los pensados, en especial porque los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización no solo son la papelería, el servicio de aseo y cafetería, o la adquisición de seguros. Estos bienes o servicios pueden ser de cualquier tipo o categoría, como ya lo ha demostrado CCE, con los Acuerdos Marco de Precios celebrados hasta la fecha, y el Gobierno Nacional, al promover en las bases del PND la celebración de un acuerdo marco para servicios de consultoría y otro para los servicios de interventoría (p.1-3).

2.4. Conclusiones

El fortalecimiento del sistema de compras públicas aun cuando ha traído importantes ventajas en materia de celeridad en los procesos contractuales, en Colombia ha generado un impacto en materia normativa debido a la asignación de funciones que se le han conferido a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Mediante la Ley 1444 de 2011 el Congreso invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, entre otras para crear organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, fijarles sus objetivos y estructura orgánica, reasignar funciones y

competencias entre las entidades y organismos de la administración pública y entre estas y otros organismos del Estado. Con fundamento en lo anterior y a través del Decreto Ley 4170 de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Soportándose en las normas de su creación, Colombia Compra Eficiente se ha atribuido competencia para expedir documentos con “carácter obligatorio” para las entidades destinatarias de los mismos, extralimitándose en sus funciones y usurpando la facultad del legislador y la potestad reglamentaria del Presidente de la República, escenario que ha generado incertidumbre jurídica en el ejercicio de la actividad contractual, frente al cumplimiento o no de los mismos, debido a las sanciones que se pueden ocasionar por parte de los organismos de control.

El dilema frente a los “efectos obligatorios” de los documentos que expide Colombia Compra Eficiente, debe resolverse observando la naturaleza jurídica de los mismos, los cuales deben sujetarse a lo dispuesto en la Ley y los Reglamentos, toda vez que el legislador no puede desprenderse definitivamente de la competencia constitucional asignada en materia de contratación estatal y el Presidente de la República no puede trasladar a Colombia Compra Eficiente la potestad reglamentaria que le ha sido atribuida de manera exclusiva por la Carta Política.

Actualmente Colombia Compra Eficiente cuenta con competencia jurídica para “diseñar, organizar y celebrar” los Acuerdos Marco de Precios, delegación sobre la cual se pronunció el Consejo de Estado, determinando que a través del Decreto Ley 4170 de 2011 se dio cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, precisando la autoridad administrativa a quien se le encomendaría esta labor. No obstante, al diseñar los acuerdos marco de precios, Colombia Compra Eficiente debe observar los preceptos legales que existen sobre la materia a regular, evitando así invadir la órbita de competencia asignada a otras entidades.

No ocurre lo mismo con la competencia que supuestamente se le concedió a Colombia Compra Eficiente a través del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013 compilado en el artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, el numeral 12 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011 y el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para “diseñar, desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”, toda vez que las únicas disposiciones que se refieren al tema radicaron la competencia en cabeza del Gobierno Nacional y no de Colombia Compra Eficiente y con la estandarización de documentos contractuales se estaría trasgrediendo el principio de la autonomía de la voluntad del que gozan las entidades públicas consagrado en la Ley 80 de 1993.

En relación con lo anterior, el Presidente de la República recientemente expidió el Decreto 342 de 2019 asignándole a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y el numeral 12 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011, “el desarrollo e implementación de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte”.

En efecto, con la asignación de esta competencia, se trasladó de manera general e indebida la facultad reglamentaria que la Ley 1882 de 2018 radicó en cabeza del Gobierno Nacional, encontrándonos frente a un panorama muy similar al analizado por el Consejo de Estado el pasado 11 de abril.

Como resultado de lo anterior, se cuestionaría la validez del Decreto 342 de 2019, teniendo en cuenta que actualmente el competente para desarrollar e implementar este tipo de documentos en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, es el Gobierno Nacional y no Colombia Compra Eficiente.

Así las cosas, los únicos actos administrativos de carácter general que debe expedir Colombia Compra Eficiente, son los que por expresa disposición de orden constitucional o legal le atribuyan esa competencia, los demás se tendrán como instrumentos o

herramientas de orientación que faciliten las compras públicas de conformidad con el objetivo y las funciones conferidas a esta entidad.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2011). ¿Qué es el plan anual de adquisiciones?. *Colombia Compra Eficiente*, 1-5. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2012). Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios. *Colombia Compra Eficiente*, 1-5. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/acuerdos_marco.pdf.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2014). Preguntas Frecuentes: Acuerdos Marco de Precios. *Colombia Compra Eficiente*, 1-5. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/amp/20140110preguntasfrecuentesamp.pdf>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2016a). Manual para la operación secundaria de los instrumentos de agregación de demanda. *Colombia Compra Eficiente*, 1-8. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_operacion_secundaria.pdf.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2016b). Licitación pública No. LP – AMP –

106: Aviso de Convocatoria. *Colombia Compra Eficiente*, 1-4. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160628_aviso_de_convocatoria_lp-amp-106-2016.pdf.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2016c). Resolución No. 1065: . *Colombia Compra Eficiente*, 1-4. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160628_aviso_de_convocatoria_lp-amp-106-2016.pdf.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2017a). Bienes y servicios de características técnicas uniformes. *Colombia Compra Eficiente*, 1-2. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/bienes-y-servicios-de-caracter%C3%ADsticas-t%C3%A9cnicas-uniformes>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2017b). Administradores de los acuerdos marco de precios. *Colombia Compra Eficiente*, 1-2. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/administradores-de-los-acuerdos-marco-de-precios-0>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2017c). Disponibilidad presupuestal, registro presupuestal. *Colombia Compra Eficiente*, 1-2. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/disponibilidad-presupuestal-registro-presupuestal>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2017d). Selección de proveedores de un acuerdo marco de precios. *Colombia Compra Eficiente*, 1-2. Recuperado de

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/selecci%C3%B3n-de-proveedores-de-un-acuerdo-marco-de-precios-0>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2017e). Ejecución de orden de compra. *Colombia Compra Eficiente*, 1-2. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/ejecuci%C3%B3n-de-orden-de-compra-0>.

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2019). Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente. *Circulares Colombia Compra Eficiente*, 1-4. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares>.

Arango, J. (1997, 16 de junio). Sentencia C-290: Regulación de ciertos asuntos por legislador. *Corte Constitucional*, 1-10. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-290-97.htm>.

Asamblea General de Uruguay. (2012, 6 de junio). Decreto 042: Creación de un régimen de convenios marco para la contratación de bienes, obras y servicios de uso común en las administraciones públicas estatales. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/42-2015>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia: Actualizada con los Actos Legislativos a 2016*. Bogotá: Centro de Documentación Judicial.

Asamblea Nacional de Panamá. (2006, 27 de junio). Ley 22: Que regula la contratación

pública. Recuperado de
http://www.panamacompra.gob.pa/portal/files/Legislacion/Leyes/TEXTTO_UNICO_LEY_22_2006_VERS_FINAL_11_06_2006.pdf.

Banco Mundial. (2005). Colombia - Informe del diagnóstico de la adquisiciones del país – Informe de actualización del CPAR (Español). *Documentos e Informes*, 1-82.
Recuperado de
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/725141468241451864/pdf/332600CO0CPAR01090August1501public1.pdf>.

Benavides, J. (2014) *Contratos públicos: estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 9789587722093.

Bracco, L., Vladez, R., Wakeham, A., & Velázquez, T. (2018). Estrategias para enfrentar el Síndrome de Agotamiento Profesional: Aportes desde la institución y los trabajadores penitenciarios peruanos. *Psicoperspectivas*, 17(3): 1-13.
Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue3-fulltext-1381>.

Cifuentes, S. (2014). Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana: ¿un favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?. *Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006–2007*. New York: CEPAL. ISBN:

9789213230619.

Comisión Permanente del Congreso de la República de Perú. (2014, 8 de julio). Ley 30225: Ley de Contrataciones del Estado. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/44BEA7868EA7E14905257E2F005EF81E/\\$FILE/Ley_30225.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/44BEA7868EA7E14905257E2F005EF81E/$FILE/Ley_30225.pdf).

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, 41094, 1-14. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

Congresos de la República de Colombia. (1994, 11 de enero). Ley 109: Por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia en Empresa Industrial y Comercial del Estado. *Diario Oficial*, 41167: 1-3. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0109_1994.html.

Congreso de la República de Colombia. (2003, 7 de julio). Ley 816: Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública. *Diario Oficial*, 45242, 1-2. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=8788.

Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. *Diario Oficial*, 46691, 1-10. Recuperado de

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

Congreso de la República de Colombia. (2009, 30 de diciembre). Ley 1369: Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 47578, 1-9. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1369_2009.html.

Congreso de la República de Colombia. (2011a, 12 de junio). Ley 1474: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. *Diario Oficial*, 48128, 1-39. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201474%20de%2012%20de%20Julio%20de%202011.pdf>.

Congreso de la República de Colombia. (2011b, 4 de mayo). Ley 1444: Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 48059, 1-4. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=42796.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 10 de enero). Ley 1508: Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*,

48308, 1-15. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3663_documento.pdf.

Congreso de la República de Colombia. (2014, 6 de marzo). Ley 1712: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 49084, 1-34. Recuperado de <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/ley-1712.pdf>.

Congreso de la República de Colombia. (2018, 15 de enero). Ley 1882: por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 50477, 1-14. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201882%20DEL%2015%20DE%20ENERO%20DE%202018.pdf>.

Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. *Diario oficial*, 50964: 1-12. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html.

Congreso Nacional de Argentina. (2001, 14 de febrero). Decreto Delegado 1023: Régimen de contrataciones de la administración nacional. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112.

Congreso Nacional de Chile. (2015, 4 de octubre). Ley 19886 de 2015: Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Recuperado de: https://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=LEY-19886_30-JUL2003&exportar_con_notas_bcn=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=213004.2015-12-02.0.0%23.

Congreso Nacional de Honduras. (2001, 29 de junio). Decreto 074: Ley de contratación del Estado. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo7.pdf.

Congreso Nacional de Paraguay. (2007, 31 de diciembre). Ley 3439: Que modifica la Ley No. 2.051/03 “de contrataciones públicas” y establece la carta orgánica de la dirección nacional de contrataciones públicas. Recuperado de <http://www.mspbs.gov.py/dgaf-administracion/wp-content/uploads/2013/11/Ley-3439.-Que-modifica-varios-articulos-de-la-Ley-2.051.pdf>.

Congreso Nacional de República Dominicana. (2006, 24 de julio). Ley 340: Contratación pública de bienes, obras, servicios y concesiones. Recuperado de <http://map.gob.do/wpcontent/uploads/2013/01/leyNo340-06.pdf>.

Cortes, E. (2010). Fluidez y certeza. ¿Hacia un sistema abierto de fuentes?. *Trabajos del Centro Segunda Serie*, 6(7), 13-36. Recuperado de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libro/4/1943/30.pdf>.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia C.518: Contratación con entidades públicas especializadas para llevar a cabo concursos o procesos de selección de servidores públicos no desconoce la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio civil. 1-17. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-518-16.htm>.

Consejo de Estado. (2009). Auto 24: Potestad reglamentaria. *Documentos para Leyes*, 1-4. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=21521&cadena=l>.

Consejo de Estado. (2017, 26 de abril). Medio de control de nulidad - Ley 1437 de 2011. *Documentos para Leyes*, 1-17. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=82656.

Consejo de Estado. (2017, 13 de octubre). Sentencia 11001 03 26 000 2016 00017 00. *Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Subsección A*, 1-20. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=68873>.

Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-449, 1-7. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-449-92.htm>.

Cuervo, M. (2014, 5 de noviembre). Sentencia C-810: Disposiciones acusadas acordes

- con la Constitución Política. *Corte Constitucional*, 1-13. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-810-14.htm>.
- Delgado, Y., Sánchez, B., & Urdy, W. (2017). Propuesta de nuevas estrategias en la capacitación de prevención de riesgos laborales, basados en la gamificación y aplicación de métodos lúdicos en la Corporación Nuevo Horizonte RZ & DI E.I.R.L. *Trabajo de grado Ingeniero de Seguridad Industrial y Minero*. Perú: Universidad Tecnológica del Perú.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional De 2010 - 2014. Prosperidad para Todos. *Resumen Ejecutivo*, 1-51. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen%20Ejecutivo%20Ultima%20Version.pdf>.
- De Otto, I. (1999). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel. ISBN 10: 8434415305.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013, 17 de julio). Decreto 1510: Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. *Diario Oficial*, 48854: 1-19. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1510_2013.htm.
- Escobar, R. (2001). Sentencia C-805: Expedición residual y subordinada de normas generales por ministros. *Corte Constitucional*, 1-11. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-805-01.htm>.
- Fabián, R. (2012). Implementar un programa de pausa activa a los empleados del club

- campestre el rancho para mejorar la calidad de vida y prevenir las enfermedades profesionales. *Revista Digital Actividad Física y Deporte*, 3(22): 1-21. Recuperado de <https://revistas.udca.edu.co/index.php/rdaafd/article/view/322/266>.
- García, E., & Fernández, R. (1991). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Temis. ISBN 978-958-35-1107-3.
- Garnica, L. (2016). ¿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?. *Artículo de grado Especialista en Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6 ed. México: McGraw Hill. ISBN: 978-1-4562-2396-0.
- International Labour Organization. (2013). The Prevention of occupational diseases. ILO, 1-17. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_208226.pdf.
- Kingsbury, B., Krisch, N., & Stewart, R. (2010). El surgimiento de Derecho Administrativo Global. *Revista de Derecho Público*, 24 (10), 4-46. Recuperado de <https://www.iilj.org/publications/el-surgimiento-del-derecho-administrativo-global/>.
- Laguado, R. (2004). *Política pública y nuevo marco regulatorio sobre contratación pública electrónica en Colombia*. Londres: Chevening Fellowship Award.
- Lara, A. (2011). La regulación administrativa en materia económica y sus nuevas

- manifestaciones: la irrupción del denominado soft law. *Revista Bonis et Aequi*, 7(2), 161-197. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3700448>.
- Marín, M. (2019, 11 de abril). Sentencia 00135. *Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Subsección A*, 1-44. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_9a22ecfb796542edb8923a99155529ab.
- Marulanda, N., Mejía, P., & Franco, S. (2018). Diseño de un plan de intervención en promoción y prevención de accidentes laborales basado en métodos lúdicos, para una empresa prestadora de servicios generales de la ciudad de Manizales, año 2018. *Trabajo de grado Especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo*. Manizales: Universidad Católica de Manizales.
- Martínez, A. (2001). Sentencia C-170: Traslado a órganos distintos del gobierno - Traslado a órganos dependientes del gobierno. *Corte Constitucional*, 1-7. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20013372>.
- Ministerio de Hacienda de Chile. (2004, 9 de marzo). Decreto 250: Aprueba reglamento de la Ley No. 19886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=230608&idParte=0>.

- Ministerio del Interior y de Justicia. (2004, 3 de noviembre). Decreto 3620: Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Contratación Pública. *Diario Oficial*, 45727, 1-3. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_decreto_3620_2004.pdf.
- Morales, M. (2017). 4 Actividades para mejorar el clima laboral en su empresa. Blog ACSENDO, 1-9. Recuperado de <https://blog.acsendo.com/4-actividades-para-mejorar-el-clima-laboral-en-su-empresa/#>.
- Morón, F., & Beltrán, A. (1999, 10 de febrero). Sentencia C-066: Naturaleza. *Corte Constitucional*, 1-20. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-99.htm>.
- Monroy, M. (2002, 29 de octubre). Sentencia C-917: Finalidad de la integración. *Corte Constitucional*, 1-7. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-917-02.htm>.
- Monroy, L. (2016). ¿Cuáles son las reformas que requiere la contratación pública?. *Ámbito Jurídico*, 1-4. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/administrativo-y-contratacion/especial-cuales-son-las-reformas-que-requiere-la>.
- Morón, F. (1997, 29 de julio). Sentencia C-350: Improcedencia trámite de ley estatutaria. *Corte Constitucional*, 1-48. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-350-97.htm>.
- Muratorio, J. (2014). Novedades en la contratación pública: los acuerdos marco. *Estudio*

- O'Farrell*, 1-7. Recuperado de <https://www.abogados.com.ar/novedades-en-la-contratacion-publica-los-acuerdos-marco/14253>.
- Oxford Living Dictionaries. (2018). Desarrollar: verbo transitivo. *Blog OLD*, 1-2. Recuperado de <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/desarrollar>.
- Pazos, R. (2016). Sentencia 20140014700/52444. Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B, 1-2. Recuperado de <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?module=resourcesmodule&action=view&id=4554>.
- Pino, J. (2005) *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN 9789587100327.
- Poder Ejecutivo de Argentina. (1997, 24 de marzo). Ley 24.156: Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y su reglamentación. Recuperado de https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_mod_diciembre2016.pdf.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2010). Ley 737: Ley de contrataciones administrativas del sector público. Recuperado de: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/e57f2e97bba45487062577f900762c46?OpenDocument>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 3 de noviembre). Decreto Ley 4170: Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia

Compra Eficiente -, se determina sus objetivos y estructura. *Diario Oficial*, 48242, 1-7. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto Reglamentario 1082: Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. *Diario Oficial*, 49523, 1-316. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/VERSI%C3%93N%20DUR%20PLANEACI%C3%93N%20ACTUALIZADO%20mayo%2029%20de%202019.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (2019, 5 de marzo). Decreto 342 por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*, 50509, 1-4. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90750.

Presidencia de la República de Costa Rica. (2002, 30 de agosto). Decreto No. 30640: Reglamento para el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno. *Gaceta*, 166, 1-58. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Decreto/Decreto%2030640-Reglamento-Funcionamiento->

Proveedur%C3%ADas%20InstitucionalesMinist.%20Gobernaci%C3%B3n-
%20La%20Gaceta%20n.%20166-30%20AGO2002.doc.

Ramírez, I. (2014). ¿Oferta más favorable?. *Revista Digital Derecho Administrativo*, 11:
209-251. Recuperado de

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

Rickly, W., & Del Amo, O. (2011). Propuesta elaborada en el marco del curso:
"Gestionar jugando: experimentación metodológica en cultura", en el contexto de
los Cursos de Verano de la UNIA. *Universidad Internacional de Andalucía*, 1-8.
Recuperado de

http://www.zemos98.org/eduex/IMG/pdf/QUE_ES_LA_LUDOPEDAGOGIA.pdf.

Santofimio, J. (2015). Sentencia del 20 de abril: Interpretación de normas de
contratación estatal. *Ficha de Análisis Consejo de Estado Sección Tercera*,
Radicado 50219, 1-16. Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019504)
[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019504](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019504).

Santofimio, J. (2017). Sentencia del 16 de agosto: Competencia para diseñar, organizar y
celebrar los Acuerdos Marco. *Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C*,
Radicado 56166, 1-59. Recuperado de
http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/juri/e_56166_17.doc.

Santofimio, J. (2017). Facultad de Colombia Compra Eficiente de diseñar, organizar y
celebrar los Acuerdos Marco de Precios. Facultad del reglamento para no exigir

- garantías respecto de las órdenes de compra. *Ficha de Análisis del Consejo de Estado*, CE SIII E 56166, 1-4. Recuperado de https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2018/sentencia_ce_siii_e_56166_de_2017/sentencia_ce_siii_e_56166_de_2017-original.pdf.
- Santos, J. (2018). Las facultades reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 1-9. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5151/7188>.
- Sierra, H. (2008, 15 de octubre). Sentencia C-1005: Potestad Reglamentaria del Presidente de la Republica. *Corte Constitucional*, 1-14. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1005-08.htm>.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2014) Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras en América Latina y el Caribe. En: *XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, 16(14), 1-66. Recuperado de: http://www.sela.org/media/264708/t023600006235-0-di_16-_compras_publicas.pdf.
- Soto, F., & Muñoz, C. (2018). Percepcion del beneficio del ejercicio para la prevencion de trastornos musculoesqueleticos. Una perspectiva del trabajador. *Revista Ciencia & Trabajo*, 20(61): 14-18. Recuperado de <https://doi-org.proxy.umb.edu.co/10.4067/S0718-24492018000100014>.
- Suárez, G. (2014). *Estudios de derecho contractual público*. Bogotá: Legis. ISBN:

9789587671100.

Tatis, H. (2015). Las compras públicas, la forma actual de comprar el Estado. *Ministerio de Minas y Energía*, 1-25. Recuperado de:

<https://www.minminas.gov.co/documents/10180/592291/LaFormaActualDeComprarDeLEstado.pdf/5e349008-7c88-4a1a-9a33-d0654d0b6fdc>.

Unigarro, J. (2019). Acuerdos marco de precios en el Plan Nacional de Desarrollo: hacia un nuevo modelo de compra pública. *Legis Ámbito Jurídico*, 1-3.

Recuperado de

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administracion-publica/acuerdos-marco-de-precios-en-el-plan-nacional-de>.

Vargas, C. (2002, 22 de octubre). Sentencia C – 887: Licitación y adjudicación de contratos de concesión de licencias PCS-Intervención de transparencia internacional. *Corte Constitucional*, 1-22. Recuperado

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-887-02.htm>.

Veras, R. (2013). Derecho global de los contratos públicos. *Tesis de grado (Doctor en Derecho)*. España: Universidad de Toledo.