

Acuerdos Marco de Precios. Una eficiencia restrictiva de la libre competencia en Colombia

Julián Alfonso Quintero Álvarez

Universidad del Rosario

Bogotá D.C.

2025



**ACUERDOS MARCO DE PRECIOS. UNA EFICIENCIA RESTRICTIVA DE LA
LIBRE COMPETENCIA EN COLOMBIA**

Autor

JULIÁN ALFONSO QUINTERO ÁLVAREZ

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de
Magíster en Derecho Administrativo**

Director, Tutor

ANDRÉS GÓMEZ REY

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C. – Colombia

2025

Tabla de contenido

Introducción	3
Capítulo I. Descripción de la figura del Acuerdo Marco de Precios, los principios de la libre competencia económica y la eficiencia en las actuaciones de la administración pública	12
1. Los Acuerdos Marco de Precios ¿Qué son?	13
1.1. Acuerdos Marco de Precios en otros países	16
1.1.1. Acuerdos Marco de Precios en la legislación chilena	16
1.1.2. Acuerdos Marco de Precios en la legislación española.....	18
2. Principios en conflicto	21
2.1. <i>La libre competencia económica</i>	22
2.2. <i>Eficiencia en las actuaciones de la administración pública</i>	27
2.3. <i>Principios en conflicto en otros ordenamientos jurídicos</i>	34
Capítulo 2. Análisis de casos de aplicación de los Acuerdos Marco de Precios	37
1. Acuerdo Marco Papelería II- Licitación Pública LP-AMP-102-2016.....	38
1.1. <i>Requisitos habilitantes y de experiencia establecidos en los pliegos de la Licitación</i>	39
1.2. <i>Informes de ejecución, supervisión y resultados del Acuerdo</i>	42
1.3. <i>Situaciones irregulares en la ejecución</i>	44
1.4. <i>Casos similares en otros ordenamientos jurídicos</i>	47
2. Acuerdos Marco de “Aseo y Cafetería III” -Licitación Pública CCENEG-021-1-2019	51
2.1. <i>Requisitos habilitantes establecidos en los pliegos de la Licitación Pública</i>	52
2.2. <i>Informes de ejecución, supervisión y resultados del Acuerdo</i>	53
2.3. <i>Casos similares en otros ordenamientos jurídicos</i>	56
Capítulo 3. Tensión generada por los Acuerdos Marco de Precios entre la libre competencia económica y la eficiencia de las actuaciones administrativas	58
1. Barreras de entrada al mercado de compra pública, producto de los AMP.....	63
2. Consecuencias discriminatorias del mercado generadas por la maximización de este principio a través de los AMP	80

3. Efectos adversos de los Acuerdos Marco de Precios en la propia eficiencia de la administración pública.....	85
4. Barreras de entrada en los otros ordenamientos jurídicos	90
4.1. Ordenamiento jurídico chileno.....	90
4.2. Ordenamiento Jurídico español	91
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS	116

Introducción

En mi vida laboral me he desempeñado como abogado en diferentes oficinas jurídicas y de contratos de entidades públicas, en la cuales he apoyado jurídicamente la adquisición de bienes y servicios, entre ellos, aquellos de características técnicas uniformes a través de la compra por catálogo derivado de la celebración de Acuerdos Marco de Precios suscritos por Colombia Compra Eficiente.

En dicho ejercicio, observé esta modalidad de contratación como una figura ideal, pues simplemente el equipo de contratación de la entidad estatal efectuaba los procesos de cotización en la plataforma de la Tienda Virtual del Estado Colombiano¹, adjudicaba al oferente que presentaba la cotización más baja y la orden de compra se perfeccionaba en un periodo de máximo diez (10) días. Lo anterior, sin dificultades como observaciones de los proponentes², errores en los pliegos que pudieran generar la afectación del proceso³, observaciones de los entes de control⁴ y aparentemente sin riesgos de corrupción.⁵

Sin embargo, con el tiempo pude evidenciar que las diferentes órdenes de compra que se perfeccionaban, normalmente se adjudicaban a los mismos proponentes, los cuales eran grandes empresas, consorcios o uniones temporales que concentraban toda la demanda, quedando excluidos los demás proveedores incluidos en los acuerdos, además de las micro, pequeñas y medianas empresas⁶, que no quedaban seleccionadas en el acuerdo,

¹ Es la plataforma dispuesta por Colombia Compra Eficiente como una herramienta para adelantar la adquisición y contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes.

² En los procesos de selección, siempre hay una etapa en la que los proveedores, interesados y ciudadanos en general pueden hacer observaciones sobre los términos y condiciones del proceso, establecidos en los estudios previos y pliegos de condiciones (Documentos donde la entidad contratante señala los términos y condiciones que regirán el proceso y el futuro contrato).

³ En la elaboración de los estudios y documentos previos para iniciar un proceso de contratación pueden presentarse errores o irregularidades que afectan la transparencia y selección objetiva del contratista, que conllevan a tener que declarar desierto el proceso de contratación.

⁴ Los entes de control (Personerías, Procuraduría, Contraloría y Fiscalía) tienen la facultad de alertar en los procesos contractuales sobre posibles irregularidades en el proceso que pueden afectar el desarrollo y terminación del mismo.

⁵ En el desarrollo de un proceso de selección pueden existir situaciones de corrupción en la construcción de los pliegos de condiciones, que vulneren la transparencia y la selección objetiva.

⁶ En Colombia, las categorías de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) están definidas en la Ley 590 del 2000, modificada por la Ley 905 del 2004, específicamente en su artículo 2. Conforme a dicha disposición, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa toda unidad de explotación económica, ejercida por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en zona rural o urbana, que cumpla con al menos dos de los siguientes parámetros, a saber:

en razón a las exigencias de los pliegos. Lo anterior, me impulsó a investigar esta situación en el desarrollo de mi Maestría en Derecho Administrativo.

Así, en la presente investigación busqué determinar si se están generando barreras de entrada al sistema de compra pública para los pequeños proveedores, como consecuencia del uso que la administración pública le está dando a esta figura, bajo el discurso de la garantía del principio de eficiencia de la administración. En otras palabras, busco comprender y analizar si hay barreras de entrada al sistema de compra pública para los medianos y pequeños empresarios al momento de dar aplicación a los Acuerdos Marco de Precios.

En mi experiencia aprendí que, el Acuerdo Marco de Precios es un instrumento de agregación de demanda⁷ por medio del cual, a partir de un contrato general, Colombia Compra Eficiente⁸, actuando como representante de los compradores públicos, realiza una licitación para seleccionar los proveedores que ofrecerán, en el marco de ese gran acuerdo, los bienes de características técnicas uniformes de uso frecuente y servicios que puedan ser estandarizados. Lo anterior, es denominado como la operación principal⁹ del acuerdo marco.

Esto permite que, del acuerdo resultado del proceso licitatorio se deriven órdenes de compra por parte de las entidades estatales a través de la tienda virtual¹⁰, por medio de la selección de la oferta que se ajuste a sus necesidades técnicas y económicas. A esto se le denomina operación secundaria.¹¹ Lo anterior, presuntamente ofrece facilidad, rapidez,

a. *Microempresa*: cuenta con una planta de personal no superior a diez (10) trabajadores o con activos totales inferiores a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

b. *Pequeña empresa*: tiene entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores o posee activos totales entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) SMMLV.

c. *Mediana empresa*: dispone de una planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o de activos totales por un valor entre cinco mil uno (5.001) y treinta mil (30.000) SMMLV.

⁷ Los instrumentos de agregación de demanda son un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

⁸ 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 (DNP).

⁹ Es el grupo de estudios, actividades y negociaciones adelantadas por Colombia Compra Eficiente para la celebración de un Instrumento de Agregación de Demanda y el contrato entre Colombia Compra Eficiente y los Proveedores (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

¹⁰ Las entidades consultan el catálogo del acuerdo marco de precios en la Tienda Virtual del Estado Colombiano y verifican que lo que necesitan se encuentre cubierto por el Acuerdo

¹¹ Son las actividades que debe adelantar la Entidad Compradora para comprar, recibir y pagar los bienes o servicios amparadas en un Instrumento de Agregación de Demanda.

buenos precios y reduce los costos administrativos del proceso de contratación (Restrepo, 2008).

No obstante, esta figura aparentemente eficiente puede significar una restricción al principio constitucional de la libre competencia económica, consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que goza de la misma o mayor relevancia que el principio de eficiencia de la Administración Pública, al generar barreras en la participación en el mercado de los pequeños empresarios, además de generar otras formas anticompetitivas como monopolios u oligopolios, lo cual se desarrollará a lo largo del presente documento.¹² Esto en la medida en que, el Decreto 1082 de 2015, respecto a la procedencia del Acuerdo Marco de Precios, establece que:

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 Acuerdos Marco de Precios vigentes (Departamento Nacional de Planeación, art 2.2.1.2.1.2.7.).

Adicionalmente, las entidades del orden nacional y territorial (Departamentos, Distritos y Municipios), los organismos autónomos, los pertenecientes a la Rama Legislativa, Judicial y en general todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹³, con la reforma adoptada mediante el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 310 de 2021, también están obligadas a utilizar estos instrumentos.

Ello implica que, si existe un Acuerdo Marco vigente, las entidades estatales únicamente pueden contratar los bienes o servicios de características técnicas uniformes, a través de este instrumento y con los proveedores que se encuentran dentro del acuerdo, quedando excluidos de este mercado todos aquellos proveedores que no logren quedar seleccionados dentro del Acuerdo Marco respectivo.

¹² Puede existir un debate en relación a la superioridad de la libre competencia económica frente a la eficiencia administrativa, teniendo en cuenta que el primero se encuentra expresamente consagrado en el artículo 333, mientras que el segundo no se encuentra de forma explícita. Sin embargo, se aclara que el principio de eficiencia administrativa se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución, como uno de los principios que deben regir la función administrativa.

¹³ Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen y complementen.

Por lo tanto, mi hipótesis es que la aplicación de estos acuerdos constituye una barrera de entrada para los pequeños empresarios y puede influir en la generación de monopolios u oligopolios, así como en la aparición de acuerdos colusorios entre los proveedores. En ese sentido, si bien estos instrumentos teóricamente generan economías de escala¹⁴ mediante las cuales las entidades pueden obtener mejores precios¹⁵, también como se refirió previamente tienen algunos elementos que pueden violar el principio de la libre competencia económica, como las barreras de acceso al mercado para las pequeñas y medianas empresas, lo cual se desarrollará más adelante.¹⁶

Lo anterior me llevó a comprender que existe una tensión o controversia entre el principio de eficiencia de la administración pública y la libre competencia económica, pues supuestamente se favorecen las entidades estatales, por la facilidad para contratar y el logro de precios bajos, pero esto genera una afectación a la competencia en virtud de las barreras a las pequeñas y medianas empresas.

En ese sentido, en la presente investigación formulé el siguiente problema jurídico: el uso que la administración pública le está dando a los Acuerdos Marco de Precios ¿está generando barreras de entrada al mercado del sistema de compra pública a los medianos y pequeños empresarios? Teniendo como hipótesis que el uso de los Acuerdos Marco de Precios en la administración pública está generando barreras de entrada al mercado del sistema de compra pública para los medianos y pequeños empresarios, debido a exigencias administrativas y financieras que favorecen a grandes proveedores, limitando la competencia y restringiendo el acceso equitativo a las oportunidades de contratación estatal.

¹⁴ “La relación técnico-económica de las economías de escala en las inversiones es el resultado de la disminución relativa del costo del capital de inversión por unidad de producción en la medida en que se incrementa la capacidad de producción de los proyectos de inversión en la industria” (Castro Tato y Portuondo, 2009, p. 2).

¹⁵ Colombia Compra Eficiente, disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>, recuperado el 31 de octubre de 2023

¹⁶ Es importante señalar, que la Ley cristaliza la idea de que los Acuerdos Marco son eficientes para obtener mejores precios para las entidades, sin embargo, como se abordará en el tercer capítulo, hay ciertas situaciones que implican que ello no necesariamente es así. Además, la eficiencia, no solo debe tener en cuenta por una reducción del gasto, sino a su vez otros factores como la calidad en la satisfacción de las necesidades de la entidad estatal o los beneficios externos que debe traer la contratación pública como el desarrollo económico, a partir de la pluralidad de proveedores.

Este problema jurídico se aborda desde tres niveles: el primero, relacionado con las restricciones derivadas del marco normativo; el segundo, con las limitaciones impuestas en la práctica administrativa por Colombia Compra Eficiente al momento de establecer los requisitos habilitantes y de puntaje; y el tercero, con las dificultades que surgen en la ejecución de los Acuerdos Marco de Precios.

Este problema jurídico es novedoso en la medida en que se hace un análisis de los Acuerdos Marco de Precios desde el punto de vista conceptual. Además de un estudio de la tensión que genera su aplicación entre el principio de la libre competencia económica y la eficiencia de la administración pública, que trae como consecuencia la generación de barreras de entrada al mercado para los competidores más vulnerables, utilizando como fuente de estudio bienes y servicios de uso común de las entidades públicas, desde la visión del mercado a nivel nacional. Asimismo, es un trabajo donde además de analizar las barreras de entrada al mercado ocasionadas con la aplicación de estos instrumentos, se hace mención a las problemáticas que también podrían tener un impacto en la propia materialización de la eficiencia administrativa.

La importancia de este estudio se sustenta en que, sus resultados podrían hacer evidente una barrera para los pequeños y medianos empresarios para participar en el mercado de compra pública, situación que no es menor, teniendo en cuenta que este mercado es de los más importantes del país, pues el Estado es un comprador poderoso para la dinámica de la economía nacional.

A partir de este trabajo, puede llamarse la atención a la administración, principalmente a los entes reguladores y los encargados de suscribir y administrar estos acuerdos, para que, en el marco de sus competencias, propongan un uso de este valioso instrumento más plural, que permita el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la cual es un eje fundamental para el desarrollo del país y la construcción de un robusto tejido social, a través del consumo y la generación de empleo. Sin perjuicio de que se garantice que las entidades reciban bienes y servicios a precios competitivos, que les permitan ser eficientes en el cumplimiento de sus fines misionales.

Por otro lado, es importante mencionar que se efectúa un estudio cualitativo de los Acuerdos Marco de Precios y los principios constitucionales de la libre competencia económica y la eficiencia administrativa económica, con el propósito de analizar la tensión

entre estos principios a partir de las barreras de entrada al mercado de la compra pública para los pequeños empresarios generadas por el uso de estos instrumentos. Abordando el fenómeno desde un punto de vista general en el mercado nacional, a partir de dos casos de estudio tomados como muestra, en virtud de las dificultades que en ellos se presentaron y de su uso cotidiano por parte de las entidades estatales.

Adicionalmente, se revisará el concepto de Acuerdo Marco y se presentarán algunos ejemplos tomados de los ordenamientos jurídicos de Chile y España. Cabe aclarar que el enfoque de la investigación se mantiene en el contexto colombiano, por lo que no se trata de un estudio de derecho comparado. No obstante, se incluirán referencias puntuales a figuras existentes en otros sistemas jurídicos con el propósito de enriquecer el análisis, ofrecer elementos de contraste y explorar posibles aproximaciones alternativas, sin desviar el objeto central del estudio.

El uso del método cualitativo en el presente estudio se fundamenta en la interpretación y análisis de los fenómenos asociados al Acuerdo Marco de Precios, considerando no solo hechos o cifras, sino a su vez contextos, significados y aspectos jurídicos¹⁷. La recopilación de datos se realiza mediante revisión documental, análisis de contenido y estudios de caso (Nizama Valladolid y Nizama Chávez, 2020).

De conformidad con lo expuesto, el objetivo general del presente trabajo es estudiar el uso de los Acuerdos Marco de Precios suscritos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – *Colombia Compra Eficiente*, para generar un diagnóstico que permita ver algunas de las formas de discriminación y privilegios, así como las barreras de entrada que generan estos instrumentos para los medianos y pequeños empresarios, con ocasión del uso de esta figura por parte de la administración pública. Para lograrlo, los objetivos específicos definidos, que sirven de hilo conductor de la presente investigación son:

- a. Analizar la normatividad regulatoria actual de los Acuerdos Marco de Precios que suscribe *Colombia Compra Eficiente* dentro del ámbito de sus competencias, así como del desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario del

¹⁷ La investigación cualitativa “está orientada principalmente hacia la descripción y la comprensión de una situación o fenómeno (caso del Derecho) a diferencia de la cuantitativa que se centra en la cuantificación, predicción y control [...]. Con regularidad se tiende a observar, a describir e interpretar lo que se encuentra en los datos (documentales o no), y solo tiene sentido para esa situación o contexto determinado” (Nizama Valladolid y Nizama Chávez, 2020, p. 76).

Principio de la Libre Competencia Económica y el Principios de Eficiencia de las actuaciones de la Administración Pública. Específicamente en materia de contratación estatal.

- b. Estudiar algunos ejemplos de Acuerdos Marco de Precios que han generado debate a propósito de la libre competencia: Papelería, y de Aseo y Cafetería, lo cual permitirá observar las problemáticas restrictivas tanto en la etapa de selección de los proveedores como en la ejecución.
- c. Analizar la tensión que se presenta entre el principio de Libre Competencia Económica y el principio de Eficiencia, en materia de Acuerdos Marco de Precios. Producto de la restricción de contratación con las entidades estatales de aquellos proveedores excluidos de los Acuerdos Marco, con el fin de obtener economías de escala para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.

La selección de los casos se efectuó en razón a que se trata de servicios de común utilización por todas las entidades estatales, además de la facilidad para encontrar la información precontractual, contractual y postcontractual, en tanto ya terminaron su ejecución; entre ella: los pliegos de condiciones, los informes de ejecución y el informe final de supervisión.

También es importante señalar que, uno de los casos fue seleccionado por los problemas que presentó en su ejecución, con ocasión de la presunta colusión entre algunos de los proveedores, la cual es motivo de investigación por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, lo que demostraría otro ángulo de la vulnerabilidad de la libre competencia con estos instrumentos.

Esta investigación busca estudiar un fenómeno social que surge de la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios por parte de las entidades. Para desde ahí poder obtener información sobre las consecuencias para los pequeños y medianos empresarios, por la restricción que supone esta aplicación para su participación en el mercado de las compras públicas. Lo anterior, permite acercarse a la realidad de estos actores en el mercado de las entidades estatales (Denzin y Lincoln, 2012), así como mostrar la realidad que ha creado mi experiencia en las oficinas de contratación de las mismas, en torno a las barreras de entrada discriminatorias generadas por los Acuerdos Marco de Precios. Estos en la búsqueda de

materializar el principio de la eficiencia en las actuaciones de la administración pública, generan una limitación a la libre competencia económica, principalmente, a los pequeños y medianos empresarios.

Ahora, desde la manipulación del objeto de investigación, propuse un estudio de campo. Estudio por cuanto solo quiero observar un fenómeno existente y describirlo, sin la intención de influir en este. Por otro lado, no se buscó comprobar resultados, sino observar y comprender las restricciones o barreras de entrada para los pequeños empresarios derivados de la aplicación de los acuerdos, así como otros fenómenos restrictivos de la competencia generados por los mismos (Creswell et al., 2007).

Según su alcance es una investigación tanto exploratoria, como descriptiva. Es una investigación exploratoria porque examina un tema poco estudiado y, descriptiva ya que una vez identificado el fenómeno busca detallar las consecuencias derivadas de las barreras impuestas a los pequeños competidores (Hernández Sampieri y Fernandez-Collado, 2014).

Apoyándome en el lenguaje de las metodologías de “muestra”, la misma está compuesta por dos Acuerdos Marco de Precios vigentes entre el 2016 y el 2019. La selección de la muestra fue no probabilística, pues fue hecha de manera subjetiva, pero tampoco al azar. Lo anterior, por cuanto mi interés fue trabajar específicamente con los Acuerdos Marco de Papelería, y de Aseo y Cafetería, ya que son instrumentos de uso cotidiano por la mayoría de las entidades estatales y en algunos de ellos se evidenciaron situaciones anormales que impactaron la libre competencia. La representatividad de las muestras fue derivada del uso cotidiano de los bienes y servicios que ofrecen estos acuerdos.

Dado que use un muestreo no probabilístico, la representatividad de la muestra de los dos Acuerdos Marco escogidos, no vino garantizada por el tamaño de la muestra respecto a la cantidad de estos instrumentos, es decir, se tomaron únicamente dos porque en mi consideración eran suficientes para demostrar las barreras que se generan para el ingreso al mercado de la compra pública de los pequeños competidores.

En ese sentido, se adelantó un estudio legal, jurisprudencial y doctrinario a profundidad sobre los Acuerdos Marco de Precios y los principios que entran en tensión al momento de aplicarlos. Posteriormente, se desarrolló un análisis de casos concretos, evidenciando las posibles problemáticas en su aplicación.

Para la investigación se emplearon como fuentes de consulta la normatividad legal vigente, así como el desarrollo doctrinario y jurisprudencial de la figura en debate y los principios que entran en tensión al momento de su aplicación. Adicionalmente, se acudió a los informes de resultado y los pliegos de condiciones de los Acuerdos Marco utilizados como caso de estudio.

El texto se dividió en tres capítulos, el primero de ellos contiene la descripción de la figura de los Acuerdos Marco de Precios, el principio de eficiencia en la administración pública y la libre competencia económica; el segundo capítulo ahonda en los casos de estudio; y, el tercer capítulo aborda la tensión generada entre los principios analizados, para finalmente exponer algunas conclusiones.

Capítulo I. Descripción de la figura del Acuerdo Marco de Precios, los principios de la libre competencia económica y la eficiencia en las actuaciones de la administración pública

Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) han emergido como un mecanismo clave en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, buscando generar economías de escala, optimizar procesos de compra y aumentar la eficiencia administrativa. Sin embargo, su aplicación también ha suscitado un debate en torno a su impacto en la libre competencia económica y la equidad en la participación de proveedores. En este capítulo se efectúa un análisis dogmático¹⁸ de los Acuerdos Marco de Precios, el principio de libre competencia económica y la eficiencia de la administración pública, a partir de un estudio normativo, jurisprudencial y doctrinario con el propósito de evidenciar el primer nivel de barreras de entrada: el diseño normativo de estos instrumentos. Para ello, se expone la definición jurídica y conceptual de los Acuerdos Marco de Precios y se detallan sus principales características, con base en las disposiciones que los regulan, los lineamientos de la entidad encargada de su suscripción y administración, y los aportes doctrinales relevantes. Adicionalmente, se examina la configuración conceptual de esta figura en los ordenamientos jurídicos de Chile y España, a partir de un análisis externo orientado a enriquecer la comprensión del modelo colombiano, sin que ello implique un estudio de derecho comparado en estricto sentido.

Posteriormente, se analizan los principios de la libre competencia económica y la eficiencia administrativa, desde una perspectiva legal y jurisprudencial, explorando cómo la Corte Constitucional y la doctrina han interpretado su aplicación en el marco de la contratación estatal. Así mismo se realiza un breve análisis de estos principios en los ordenamientos jurídicos de Chile y España. De esta manera, se busca proporcionar una base conceptual sólida para comprender los desafíos y las posibles limitaciones que los AMP pueden generar en el mercado de compras públicas.

¹⁸ Es dogmático, en la medida que es un estudio sobre las normas positivas que rigen la figura, así como la interpretación constitucional y jurisprudencial de los principios en tensión.

1. Los Acuerdos Marco de Precios ¿Qué son?

Los Acuerdos Marco de Precios son un mecanismo de compra pública que permite a las entidades estatales adquirir bienes y servicios de manera estandarizada a través de contratos previamente establecidos con proveedores seleccionados. Este sistema busca simplificar los procesos de adquisición, reducir costos y garantizar la transparencia en la contratación pública. En esta sección, se analizará su definición, regulación y funcionamiento, así como los beneficios y desafíos que presenta su aplicación en el contexto colombiano, en aras de dar un contexto del fenómeno sobre el que se centra este estudio.

El Acuerdo Marco de Precios es un instrumento de agregación de demanda, por medio del cual, a partir de un contrato general¹⁹, Colombia Compra Eficiente actuando como representante de los compradores públicos, realiza una licitación²⁰ para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes²¹. Esta figura fue introducida en la legislación colombiana, mediante el Literal (a) del numeral 2° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual dispone que:

La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos. Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos (Ley 1150 de 2007, 2007, art. 2).

¹⁹ Es un acuerdo de voluntades entre el representante de los compradores y uno o varios proveedores para el suministro de bienes y servicios (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

²⁰ “**PARÁGRAFO.** - Para los efectos de la presente ley se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable” (Ley 80 de 1993, art. 30, párr. 1).

²¹ Bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Así, las entidades que deseen adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes podrán hacer uso de dos mecanismos: la subasta inversa²² o la generación de una orden de compra²³ derivada de un acuerdo marco de precios.

Según la Guía de la Agencia de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, los Acuerdos o Convenios Marco de Precios son instrumentos que permiten al estado aumentar la demanda y centralizar las decisiones de adquisición de servicios, obras o bienes para: (i) generar economías de escala, (ii) aumentar el nivel de negociación del Estado y, (iii) distribuir costos y obtener conocimiento de las distintas agencias y departamentos estatales.²⁴ Conforme a esto, el Acuerdo Marco de Precios se define como:

[...] 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 y el plazo mínimos de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones de este y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo. (Colombia Compra Eficiente, 2019b p. 3).

Respecto a la autoridad administradora, el numeral 7 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece que Colombia Compra Eficiente (CCE) será la entidad encargada 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, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto” (Ley 1150 de 2007, 2007, art. 3).

Por consiguiente, CCE será quien deba adelantar los procesos de contratación para la suscripción de Acuerdos Marco de Precios. La contratación de bienes de características uniformes y de común utilización a través de estos, comprende dos partes: la primera se denomina operación principal y la segunda operación secundaria.

²² Procedimiento precontractual de contratación pública para la adquisición de bienes o servicios, a través de una negociación de precios entre proveedores preseleccionados debidamente calificados, los cuales pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos, siendo adjudicado el que oferte el precio más bajo (Aguirre Márquez, 2012, p. 32).

²³ Es la manifestación de la voluntad de la Entidad Compradora de vincularse a un instrumento de agregación de demanda, obligarse a sus términos y condiciones, y es el soporte documental de la relación entre el Proveedor y la Entidad Compradora (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

²⁴ Estas características las atribuye Colombia Compra Eficiente a los Acuerdos Marco de Precios

Por un lado, en la operación principal CCE identifica los bienes y servicios que van a ser objeto del Acuerdo. Además, efectúa el estudio de mercado de demanda nacional de los bienes y servicios que se incluirán en el instrumento y aquellos de interés para las entidades públicas, con el fin de incluirlos. En esta etapa, CCE debe adelantar un proceso de selección para escoger los proveedores de los bienes y servicios que se ofertarán mediante el Acuerdo. Además, esta entidad desarrolla una tarea de comunicación²⁵ a las entidades públicas para que conozcan los Acuerdos nuevos y lo ofertado en ellos.

Por otro lado, la operación secundaria comprende la transacción realizada por cada entidad compradora²⁶, que tiene origen en la identificación de la necesidad²⁷ y la asignación de presupuesto para satisfacerla. Una vez cumplido esto, se deberá verificar si existe un Acuerdo Marco vigente que oferte los bienes y servicios que se requieren, es decir si el catálogo del acuerdo tiene los bienes o servicios que se necesitan, en ese caso, deberá generar una orden de compra²⁸ de acuerdo con los términos y condiciones que establezca el Acuerdo Marco que esté utilizando. Para ello, en términos generales, en la plataforma de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, cargará una solicitud de cotización de los bienes o servicios que precisa y los proveedores inscritos en el acuerdo presentarán una oferta, la entidad deberá seleccionar la oferta más baja.

A partir de lo expuesto se pudo comprender cómo operan los Acuerdos Marco de Precios, para de esta manera entender tanto su estructura como las barreras de entrada, que la obligatoriedad impuesta por la Ley como primer nivel de restricción y el uso dado por la administración está generando a los proveedores. En lo sucesivo se abordarán dos principios de la contratación pública que entran en tensión con el uso de este instrumento.

²⁵ Colombia Compra Eficiente a través de sus medios de difusión presenta a las entidades estatales los Acuerdos Marco y los bienes y servicios que se ofertan en los mismos.

²⁶ Esto se refiere a los contratos que celebran las entidades estatales adhiriéndose al acuerdo.

²⁷ La Ley 80 de 1993, establece como requisito de cualquier adquisición o contrato que celebre una entidad pública, que esta esté destinada a satisfacer una necesidad de la entidad, ya sea de funcionamiento o para cumplir un proyecto de inversión. Esta necesidad debe explicarse en el estudio previo.

²⁸ Es la manifestación de la voluntad de la Entidad Compradora de vincularse a un instrumento de agregación de demanda, obligarse a sus términos y condiciones, y es el soporte documental de la relación entre el Proveedor y la Entidad Compradora (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

1.1. Acuerdos Marco de Precios en otros países

Con la finalidad de profundizar en la comprensión de estos instrumentos, se considera pertinente incorporar un análisis que incluya referencias a otros ordenamientos jurídicos, en contraste con el marco normativo colombiano. Esta aproximación permite identificar similitudes, divergencias y posibles aprendizajes que contribuyen a enriquecer el análisis jurídico nacional, especialmente en lo que respecta al diseño y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios. En este sentido, se han seleccionado los ordenamientos jurídicos de Chile y España, por su trayectoria en la implementación de este tipo de mecanismos y la disponibilidad de desarrollos normativos y doctrinarios relevantes.

Para hacer este análisis, se parte de la exposición de las definiciones y características que estos instrumentos presentan en cada uno de los sistemas jurídicos mencionados, con el fin de contextualizar adecuadamente el alcance y la función que cumplen en sus respectivas jurisdicciones.

1.1.1. Acuerdos Marco de Precios en la legislación chilena

De conformidad con la Ley 21634 de 2024, que modernizó las compras públicas en Chile, el Convenio Marco se configura como un procedimiento especial de contratación, cuyo propósito es la adquisición de servicios que se caracterizan por ser estandarizados, de demanda frecuente y aplicables de manera transversal en distintas entidades. Este mecanismo se implementa mediante licitaciones periódicas llevadas a cabo por la Dirección ChileCompra, precedidas por un estudio de factibilidad que evalúa si el bien o servicio en cuestión cumple con los criterios de estandarización, transversalidad y recurrencia en la demanda.

La normativa dispone que los Convenios Marco contemplarán la selección múltiple de proveedores, conforme a las condiciones establecidas en las Bases de Licitación. Dichas condiciones podrán incluir requisitos técnicos y económicos mínimos, así como la determinación de un número o porcentaje específico de proveedores a ser adjudicados en un determinado Convenio Marco, con el fin de asegurar condiciones efectivas de competencia entre los oferentes.

Asimismo, se establece que los Convenios Marco deberán prever adjudicaciones diferenciadas por zonas geográficas, con el objetivo de garantizar la inclusión de proveedores locales. De igual forma, se deberán considerar las ofertas presentadas por micro, pequeñas y medianas empresas, conforme a lo señalado en el Capítulo IX de la ley mencionada. Frente a su aplicación en sus artículos 57, 58 y 59 de la mencionada Ley dispone que:

1. Los Convenios Marco están definidos para compras superiores a 100 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), salvo excepciones fundadas. ChileCompra podrá establecer Convenios Marco por un monto inferior, considerando la participación de empresas de menor tamaño en el rubro respectivo.
2. Los criterios y requisitos establecidos en las licitaciones de Convenio Marco no podrán constituir una discriminación arbitraria en contra de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los proveedores locales podrán presentar ofertas en las zonas geográficas de su elección sin que se les exija cobertura a nivel nacional. Asimismo, las Bases de Licitación podrán prever que, una vez adjudicados, los proveedores locales seleccionados tendrán la posibilidad de ampliar su oferta a otras zonas del territorio nacional.
3. La Dirección ChileCompra estará facultada para establecer criterios de aplicación obligatoria que los compradores deberán seguir al emitir órdenes de compra a los proveedores durante la vigencia del Convenio Marco, cuando el monto sea inferior a 1.000 UTM, con el propósito de prevenir decisiones arbitrarias y asegurar mayor eficiencia en el proceso.
4. La Dirección de Compras y Contratación Pública podrá establecer criterios obligatorios para la selección de determinados bienes o servicios ofertados a través del Convenio Marco, así como los requisitos aplicables para la actualización de las condiciones asociadas a los productos ofrecidos. Tales disposiciones deberán estar debidamente incorporadas en las Bases de Licitación del respectivo convenio.

De igual forma, se deberán considerar las ofertas presentadas por las Empresas de Menor Tamaño, conforme a lo establecido en el Capítulo IX. Adicionalmente, los Convenios Marco vigentes se materializarán en un catálogo publicado en el Sistema de

Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado, el cual incluirá la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, sus precios, condiciones de contratación y la identificación de los proveedores adjudicatarios. La Dirección de Compras y Contratación Pública será responsable de mantener dicho catálogo debidamente actualizado.

De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IX, los procedimientos asociados a los Convenios Marco deben garantizar la participación de las Empresas de Menor Tamaño, cuyas ofertas deberán ser consideradas en condiciones equitativas. Los Convenios Marco vigentes se materializan a través de un catálogo publicado en el Sistema de Información y Gestión de Compras y Contrataciones del Estado, el cual contiene la descripción detallada de los bienes y servicios ofertados, sus respectivos precios, condiciones de contratación, así como la individualización de los proveedores adjudicatarios. La responsabilidad de mantener este catálogo actualizado recae en la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Adicionalmente, y conforme a lo establecido en el artículo 35 bis del Capítulo VII, previo al inicio de cualquier procedimiento de contratación pública—ya sea Licitación Pública, Licitación Privada, Trato Directo, Contratación Excepcional Directa con Publicidad u otro mecanismo especial—los organismos del Estado están obligados a consultar dicho catálogo. Esta exigencia busca fortalecer la eficiencia del sistema, evitar la duplicidad de procesos y fomentar el uso prioritario de los instrumentos centralizados de adquisición.

1.1.2. Acuerdos Marco de Precios en la legislación española

Según lo señalado por el Gobierno de España, el Acuerdo Marco se configura como un mecanismo de racionalización técnica de la contratación pública, mediante el cual se establecen previamente una serie de condiciones comunes que regirán los contratos adjudicados durante su vigencia. Este instrumento tiene como finalidad simplificar los procedimientos contractuales y permite, además, la adhesión de entidades del sector público estatal que no están obligadas a contratar de manera centralizada, así como de Comunidades Autónomas y Entidades Locales (Gobierno de España, s.f.).

Es así como la Ley 9/2017 del ordenamiento jurídico español dispone que el acuerdo marco es una forma de contratación en la que el órgano de contratación acuerda o bien con uno o bien con varios proveedores las condiciones, asociadas principalmente a precios y cantidades, de futuros contratos que se pretenden adjudicar en un tiempo determinado. La función de estos acuerdos es fijar cláusulas generales de contratación y agilizar compras repetitivas, siempre que no se perjudique la libre competencia. A partir del estudio de la mencionada Ley se pueden identificar las siguientes características de los Acuerdos Marco:

1. Pueden celebrarse con uno o varios adjudicatarios. En el caso de un solo proveedor, los contratos derivados se adjudican directamente según los términos ya pactados; mientras que, si se celebra con varios proveedores, el acuerdo marco podrá prever dos modalidades para adjudicar los contratos derivados: sin necesidad de una nueva licitación, aplicando directamente las condiciones pactadas, o mediante una nueva licitación entre los proveedores seleccionados.

Cuando el acuerdo marco defina todos los términos, el pliego debe establecer si los contratos derivados se adjudicarán con o sin nueva licitación, así como los criterios para decidir en qué casos aplicar cada modalidad. En caso de adjudicación sin nueva licitación, el pliego debe prever condiciones objetivas para seleccionar al proveedor que ejecutará el contrato.

2. Estos fijarán unas condiciones generales, como precios, modalidades de contratación u otros aspectos relevantes. Por su parte, los pliegos deben especificar qué términos quedarán definidos desde el inicio como parte del acuerdo marco y cuáles se mantendrán abiertos para ser concretados en los contratos que se celebren posteriormente.
3. Su duración máxima es de cuatro años, prorrogables excepcionalmente. No obstante, los contratos basados en el marco pueden gozar de plazos de ejecución independientes, empero, solo pueden adjudicarse dentro de la vigencia del contrato.
4. Los acuerdos marco y los contratos basados se pueden modificar según las reglas generales, sin embargo, no admiten modificaciones sustanciales respecto del marco inicial. En particular, cualquier ajuste de precios pactado en el acuerdo no podrá aumentar más de un 20% los precios originales.

5. Cuando el organismo que requiere la prestación de un bien o servicio no sea una entidad adherida, deberá proponer a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC)²⁹ la adjudicación del contrato basado al licitador cuya oferta se ajuste mejor a sus necesidades, conforme a los criterios previamente establecidos.
6. Se aplican a contratos de suministro, servicios u obra encuadrados en el ámbito de la Ley de Contratos del Sector Público (con contratos administrativos o privados). Pueden usarlos diversos entes como Administración General, autónoma, entidades locales o incluso consorcios y centrales de compra.

La siguiente tabla presenta las diferencias entre los ordenamientos chileno, español y colombiano en relación con el actor que suscribe el acuerdo, su obligatoriedad y los mecanismos establecidos para eliminar barreras de entrada, entendidas como la primera limitación al acceso y participación en el mercado (*ver tabla anexa I*).

En los tres países el marco normativo busca consolidar compras repetitivas y estandarizadas mediante contratos marco o convenios con múltiples proveedores, impulsando la eficiencia del gasto público. A pesar de ello, se evidenciaron las siguientes diferencias:

- *Enfoque centralizado*: España permite que cualquiera de sus órganos de contratación celebre acuerdos marco (y prevé centrales de compra especializadas), pero no impone su uso por defecto. En cambio, Colombia ha institucionalizado un rol central (Colombia Compra Eficiente) que organiza la mayoría de marcos y exige su uso obligatorio para bienes comunes. Por su parte, Chile también centraliza la licitación de convenios (por ChileCompra) y obliga a consultar sus catálogos previo a cualquier compra que no exceda los 1.000 UTM.

²⁹ “La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación es la unidad dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, que dirige y gestiona el sistema estatal de contratación centralizada, como vía para su racionalización y mejora de su eficiencia y transparencia” (Gobierno de España, s.f.).

- *Criterios de adjudicación:* los tres sistemas usan mecanismos competitivos (licitaciones abiertas). En los contratos derivados, España y Chile permiten adjudicaciones múltiples (España solo si así lo prevé el pliego) o subasta electrónica secundaria, mientras que Colombia suele emplear criterios de oferta más ventajosa o selección directa de proveedores del catálogo.
- *Mecanismos de eficiencia y control:* España exige rigor en la publicidad (perfil, OJEU, BOE) y límites temporales, pero no dispone de una plataforma electrónica única nacional de catálogo central (aunque existen portales autonómicos y de sector). Colombia y Chile sí operan plataformas integrales de compras públicas que agrupan los marcos (TVEC y MercadoPúblico, respectivamente) y vinculan su uso a la planificación presupuestal. Estas plataformas facilitan el seguimiento y la fiscalización (por ejemplo, datos estadísticos de licitaciones y participación) y obligan a las entidades a planificar en función de los marcos disponibles.

En conclusión, aunque los tres países comparten el objetivo común de utilizar acuerdos marco como herramientas de racionalización de la compra pública, difieren en la centralización de la negociación y los mecanismos de apoyo a PYMEs. España ofrece mayor flexibilidad orgánica (cada órgano decide su uso), mientras que Colombia y Chile imponen un modelo más estratégico y coordinado, con énfasis en plataformas electrónicas y fomentos explícitos para proveedores pequeños y locales.

2. Principios en conflicto

El uso de los Acuerdos Marco de Precios plantea una intersección entre distintos principios jurídicos que guían la contratación estatal. En particular, se presentan tensiones entre la eficiencia administrativa y la libre competencia económica, generando desafíos para su aplicación equitativa.

En esta sección, se procederá a realizar el análisis jurídico que comprende el estudio del desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario de los principios de Eficiencia en la administración pública y la Libre Competencia Económica. Lo anterior es fundamental para

consolidar el punto de partida conceptual necesario para analizar la problemática que se expone en el presente estudio.

2.1. La libre competencia económica

La libre competencia económica es un principio fundamental del ordenamiento jurídico que busca garantizar igualdad de condiciones para los distintos actores del mercado. No obstante, en la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios, este principio puede verse afectado si se generan barreras de entrada que limiten la participación de nuevos competidores.

Es por ello por lo que, en este subtítulo, se desarrolla un estudio dogmático del principio de la libre competencia económica, en el cual se describe el concepto, el alcance y su relación con las compras públicas. Lo anterior, con el fin de entregar una base conceptual que permita entender, cómo las barreras al mercado de compras públicas generadas por el uso de los Acuerdos Marco de Precios vulneran este principio.

a. Concepto

La competencia es definida como una serie de esfuerzos que ejecutan los agentes del mercado, que actuando por cuenta propia rivalizan con el fin de poder participar, con sus bienes y servicios en el mercado. La Constitución Nacional reconoce la libre competencia como un derecho fundamental de todos los ciudadanos, que implica ciertas obligaciones y queda supeditado a las restricciones que establezca la ley (Superintendencia de Industria y Comercio, s.f.).

El derecho constitucional a la libre competencia económica se encuentra establecido en el artículo 333 de la Constitución, el cual dispone que: *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades”* (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 333). Con relación a este principio la Sentencia C-032 de 2017 de la Corte Constitucional, refiere que:

[...] acontece cuando un conjunto de empresarios o de sujetos económicos, bien se trate de personas naturales o jurídicas, dentro de un marco normativo y de igualdad

de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios en el que operan otros sujetos con intereses similares. Se trata propiamente de la libertad de concurrir al Mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreras u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-032/17, 2017).

En resumen, la libre competencia es un mecanismo esencial para el desarrollo económico, en la medida en que promueve la igualdad de oportunidades en el mercado. La ausencia de barreras y la existencia de un marco normativo claro son condiciones *sine qua non* para que los actores económicos puedan participar de manera justa.

b. Alcance

El derecho de la competencia en nuestro sistema jurídico persigue dos objetivos esenciales: por un lado, controlar a los grandes actores con considerable poder de mercado para evitar que abusen tanto de sus competidores como del propio mercado, protegiendo a su vez a los consumidores; y por otro, salvaguardar las condiciones que aseguran la prosperidad y la eficiencia económica del mercado (Franco Zárate, 2005). Al respecto, la Sentencia C-228 de 2010 de la Corte Constitucional dispuso que:

[...] existe competencia en un mercado cuando un conjunto de empresarios, en un marco normativo de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos, factores empresariales y de producción, en la conquista de un mercado determinado, bajo el supuesto de la ausencia de barreras de entrada o de otras prácticas restrictivas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita. En ese orden de ideas, el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas. No obstante, los argumentos planteados anteriormente llevan a sostener que el ejercicio de esta libertad no está exento de límites, sino que, antes bien, el contenido de la garantía constitucional encuentra su verdadera definición a través del marco de referencia que le da sentido. Estos límites versan sobre dos aspectos definidos: el primero, la responsabilidad social que implica que el ejercicio de la libertad de empresa, asunto explicado en fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia. El segundo, que está relacionado con la protección de la competencia en sí misma considerada, esto es, la necesidad de regular las disconformidades del mercado que restringen la posibilidad de acceso equitativo a

los distintos agentes económicos. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228/10, 2010)

Conforme a lo expuesto, la competencia en un mercado se configura cuando diversos empresarios, actuando en igualdad de condiciones dentro de un marco normativo, invierten sus recursos y capacidades para conquistar un segmento de mercado, siempre y cuando no existan barreras injustificadas o prácticas restrictivas que obstaculicen el ejercicio lícito de la actividad económica.

En otros términos, existe competencia cuando se controla a los grandes competidores y, de esta manera, se evita que abusen de los agentes del mercado más pequeños. En esencia, el derecho a la libre competencia garantiza el acceso equitativo al mercado para todos los oferentes, lo que se fundamenta en la ausencia de impedimentos que distorsionen la igualdad de oportunidades. Con todo, este derecho no es absoluto y se ve delimitado por dos ejes principales: por un lado, la responsabilidad social que demanda un ejercicio ético y justo de la libertad de empresa; por otro lado, la necesidad de proteger la competencia misma mediante la regulación de las prácticas que puedan generar disconformidades en el mercado y restringir la equidad entre los agentes económicos³⁰.

En este sentido, el documento CONPES 3249 de 2003, por medio del cual se define la Política Nacional de Competitividad y Productividad, resalta la necesidad de crear un entorno competitivo que elimine las restricciones de ingreso a nuevos participantes en los mercados; asimismo, resalta que una economía competitiva debe garantizar condiciones de acceso equitativo tanto a empresas consolidadas como a nuevos actores. Este enfoque se alinea con el deber constitucional de eliminar barreras de entrada injustificadas en la contratación estatal, en favor del fortalecimiento de la libre competencia y del fomento de

³⁰ Aunque no se indagará en el presente estudio a profundidad, es importante referir que, en Colombia, pese a que el régimen general de la contratación pública parte del principio de igualdad entre los oferentes, se han implementado diversas medidas orientadas a impulsar el acceso efectivo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) al mercado estatal. Una de las acciones más destacables ha sido la posibilidad de establecer requisitos habilitantes diferenciados en determinados procesos de selección, tales como la segmentación por monto o la reserva de procesos por cuantía para MiPymes, conforme a la (Ley 1150 de 2007, 2007, art. 12). Adicionalmente, el Decreto 1082 de 2015 avala la definición de condiciones de participación acordes a la capacidad económica y operativa de estos actores. Asimismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública, ha promovido el uso de modalidades como la tienda virtual o la subasta inversa para facilitar la participación de proveedores más pequeños.

la innovación y la productividad en los mercados regulados por el Estado (Departamento Nacional de Planeación, 2003)

En este contexto, es pertinente distinguir las barreras de entrada de las prácticas anticompetitivas, como dos fenómenos que pueden afectar de forma diferente la libre competencia. Por una parte, las barreras de entrada se definen como obstáculos estructurales, económicos o normativos que impiden u obstaculizan que nuevos agentes participen en un mercado determinado, ya sea a nivel nacional como internacional, entre ellas se distinguen: (i) las barreras arancelarias, que se refieren a los impuestos que imponen los gobiernos a los productos importados (*Escuela Superior de Ingenieros Comerciales*, 2024) (ii) las barreras no arancelarias, que hacen alusión a las regulaciones o restricciones que no implican un impuesto directo pero que impactan al gobierno internacional, tales como, cuotas, normas de calidad, regulaciones de sanidad, entre otras cosas ((*Escuela Superior de Ingenieros Comerciales*, 2024); (iii) las barreras económicas, incluyen los altos costos de entrada, la inversión inicial, la infraestructura y el marketing (González Grisales y Quintero Torres, 2014); (iv) barreras legales, hacen referencia a las regulaciones o reglas que rigen la entrada al mercado, como las licencias o la propiedad intelectual; y (v) barreras geográficas, tienen que ver con las distancias, el costo del transporte y los cambios culturales que inciden en la accesibilidad a ciertos mercados.

Por otra parte, las prácticas anticompetitivas, de conformidad con el artículo 46 de la Decreto 2153 de 1992 se clasifican en: acuerdos, actos y abusos de posición de dominio. Se consideran contrarios a la libre competencia, aquellos acuerdos que tengan por objeto o efecto prácticas como la fijación directa o indirecta de precios, la discriminación en condiciones de venta, la repartición de mercados, la asignación de cuotas de producción o fuentes de insumos, la limitación al desarrollo técnico, la subordinación indebida de productos a otras obligaciones, la restricción o suspensión de la producción, la colusión en licitaciones y concursos, y la obstrucción del acceso de terceros a los mercados o canales de comercialización (Decreto 2153 de 1994, 1992, art. 47).

Ahora bien, se entienden como actos contrarios a la libre competencia, entre otros, infringir las normas de publicidad establecidas en el estatuto del consumidor, inducir a una empresa a aumentar sus precios o desistir de reducirlos, y negarse a vender o prestar

servicios, o discriminar en su contra, como forma de represalia por su política de precios (Decreto 2153 de 1994, 1992, art. 48).

Finalmente, se considera abuso de posición dominante a “la posibilidad de determinar directa o indirectamente, las condiciones de un mercado” (Decreto 2153 de 1994, 1992, art. 45). Como ejemplos tenemos: la venta por debajo del costo para eliminar competidores, la aplicación de condiciones discriminatorias entre clientes o proveedores, la subordinación de la venta de productos a obligaciones adicionales no relacionadas con el negocio, la obstrucción del acceso de terceros a mercados o canales de comercialización, entre otras cosas.

c. Relación con las compras públicas

El sistema de compras del sector público está compuesto por los componentes y mecanismos que regulan el uso del presupuesto estatal, su propósito es garantizar que las instituciones gubernamentales cuenten con los bienes y servicios necesarios para cumplir con sus objetivos. En este proceso intervienen las entidades gubernamentales, los proveedores y los órganos de supervisión. Además, incluye las normativas legales y procedimentales, los sistemas de información y las plataformas tecnológicas que facilitan la interacción entre los actores del sistema (Peralta, 2024).

La competencia libre y la competencia económica deben estar presentes también en la contratación pública, como una herramienta que favorezca la eficiencia y el uso adecuado de los recursos públicos, pero siempre dentro de un marco meritocrático que asegure que se elijan a los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones para el Estado (Ossa Bocanegra, 2014).

En ese sentido, la OCDE (2023) ha señalado que: los procesos de adquisición competitivos y eficientes son clave para conseguir bienes y servicios con la mejor relación calidad-precio, lo que beneficia a los contribuyentes, consumidores finales y usuarios de los servicios públicos en general. Sin embargo, la manera en que se realiza una licitación y su propio diseño pueden dificultar la competencia, favoreciendo la formación de acuerdos de colusión o conspiraciones entre los participantes para manipular las licitaciones.

De acuerdo con lo anterior, la libre competencia económica es fundamental para que en el sistema de compra pública se dé cumplimiento a los fines de la contratación estatal, señalados en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, esto es: “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

Como se puede apreciar, dentro de los fines de la contratación estatal, también está la efectividad de los derechos de los administrados que colaboran con las entidades para el cumplimiento de sus objetivos, es decir, los derechos de los proveedores interesados en participar en las compras que hace el estado.

En consonancia con lo anterior, se encuentra que el principio de libre competencia económica es un derecho constitucional, cuyos límites los establece el interés general, el cual debe ser protegido para no generar barreras de entrada a los competidores en los diferentes segmentos del mercado, entre ellos, el sistema de compra pública.

Una vez estudiado el concepto, alcance y relación con el sistema de compra pública del principio de la libre competencia económica y observar los intereses jurídicos que protege, como la prohibición de establecer barreras de entrada al mercado, es pertinente revisar el otro principio en conflicto, a saber, la eficiencia en la administración pública.

2.2. Eficiencia en las actuaciones de la administración pública

Uno de los argumentos principales sobre los cuales se sustenta la implementación de los Acuerdos Marco de Precios, es que con esta figura es posible efectuar compras públicas de bienes de características técnicas uniformes³¹, de forma mucho más rápida, transparente y eficiente. Por tal motivo, para efectos de este estudio es importante hacer una descripción del principio de Eficiencia en la Administración Pública, para comprender el problema

³¹ Bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares que, en consecuencia, pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

planteado en la investigación. Para ello se efectuará un análisis normativo de este principio, abordando su concepto, alcance y relación con las compras públicas.

a. Concepto

Este principio dispone que las entidades públicas deben satisfacer sus necesidades misionales y de funcionamiento, procurando la maximización de los recursos financieros que se asignan a las entidades estatales para cumplir con las necesidades que deben satisfacer. Para así obtener los mejores resultados con el menor costo económico y administrativo posible. Así lo ha indicado la Corte Constitucional, cuando refiere que:

En lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-826/13, 2013).

Según lo expresado por el alto tribunal, el principio de Eficiencia económica se revela en la obligatoriedad para la administración pública de actuar, de tal forma que se procure obtener el mayor beneficio y lograr sus objetivos, con un bajo costo. Por consiguiente, es deber del estado maximizar todos sus esfuerzos y actuaciones con la finalidad de dar cumplimiento a sus competencias legales, satisfacer sus necesidades de funcionamiento y cumplir con sus metas con el menor gasto público posible.

Lo cual se logra con una planeación adecuada de la ejecución de los recursos y utilizando las herramientas jurídicas, económicas y técnicas que se encuentren a su alcance para racionalizar la erogación de recursos necesarios para cumplir con sus propósitos.

b. Alcance

El principio de eficiencia se entiende como un mandato implícito que orienta la actuación de la administración pública, este se consagra en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209).

Ahora bien, este principio se centra en la obligación de las entidades estatales de optimizar el uso de los recursos públicos durante el proceso contractual, buscando obtener la mayor calidad y beneficio al menor costo posible. Según lo establecido en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, este principio implica que la contratación debe realizarse bajo criterios que aseguren la competencia leal, la transparencia y la economía, garantizando que cada proceso no solo cumpla con la normatividad vigente, sino que también contribuya a la modernización y efectividad de la gestión pública.

De igual forma, el Decreto 1082 de 2015, que compila la normativa relacionada con la función pública, refuerza que la eficiencia se traduce en la implementación de mecanismos y procedimientos que permitan acelerar los procesos sin sacrificar el control y la rendición de cuentas, contribuyendo así al desarrollo del sector público y al bienestar de la comunidad. Por tanto, se insiste en la necesidad de que la contratación se realice en condiciones de equidad y libre competencia, eliminando barreras y prácticas restrictivas que puedan afectar el acceso y la competencia entre los oferentes.

Frente a este principio la Corte Constitucional se pronunció indicando que se trata de la máxima racionalidad frente a la relación costo-beneficio, por lo que, la administración pública tiene el deber de lograr una alta rentabilidad, a bajo costo, con el objetivo de garantizar la buena inversión de los recursos financieros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La máxima racionalidad se logra cuando una decisión o inversión no solo cumple con los beneficios esperados, sino que optimiza de manera significativa los costos involucrados. Por ejemplo, cuando se consolida un sistema de gestión electrónica documental que requiere de una asignación presupuestal pero que logra disminuir el tiempo de respuesta y minimizar los errores, lo cual se traduce en un ahorro de recursos y en la

prestación de un mejor servicio. Ello supone que el Estado está en la obligación de tener una adecuada planeación del gasto. En este marco,

[...] la eficacia, hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, ha sostenido que estos dos principios se orientan hacia la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-826/13, 2013).

Acorde con lo expuesto, el principio de eficiencia implica que la administración debe procurar la racionalidad del gasto, obteniendo el mayor beneficio, concentrándose en priorizar el gasto para el bienestar de la comunidad. Para ello, debe haber una adecuada planeación del gasto, con el fin de que este se efectúe de la manera más provechosa posible, obteniendo el mayor beneficio por cada recurso que se destine a la satisfacción de una necesidad específica.

c. Relación con las compras públicas

Según Vaquer Caballería (2011), una gestión eficaz demanda criterios jurídicos de optimización para la consecución de objetivos a través de medios definidos o limitados; siendo así, la eficacia depende de la eficiencia del gasto. Desde esta perspectiva, el principio de eficiencia implica que, con los recursos limitados de los que dispone la administración, se debe lograr el cumplimiento de los múltiples objetivos y demandas que deben atenderse. Por lo tanto, la correlación entre eficiencia y eficacia genera que la economía estatal sea un problema trascendental para la formación del Estado Social. Al respecto se puede decir que: “la eficiencia tiene que ver con cómo lograr objetivos; no dice nada al respecto de cuáles deben ser esos objetivos. Decir que el resultado del mercado es eficiente no significa que dicho resultado sea necesariamente deseable [...] ¿Cuándo puede un resultado eficiente no ser deseable? Cuando no sea justo” (Vaquer Caballería, 2011, p. 97).

Por su parte, Wunder Hachem y Gabardo (2018), respecto al principio de eficiencia en la administración pública, señalan que, desde la óptica jurídica, este se relaciona con el cumplimiento de los lineamientos de actuación y las finalidades de la administración, establecidas por el sistema normativo. Además, se han identificado cinco enfoques jurídicos adicionales para interpretar este principio constitucional aplicado a la administración pública:

1) Ejercitar la potestad administrativa que le es jurídicamente conferida con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad; 2) actuar de modo a concretar fielmente la finalidad pública subyacente a las normas jurídicas a las cuales está sometida; 3) utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público); 4) conferir la máxima efectividad a los comandos que le son dirigidos por el ordenamiento jurídico, y 5) siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa. (Wunder Hachem y Gabardo, 2018, p. 137).

Según lo señalado por estos autores, encontramos que la eficiencia administrativa tiene múltiples ópticas, en el caso que nos ocupa, la que sería aplicable a nuestro estudio es la tercera, es decir “utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público)” (Wunder Hachem y Gabardo, 2018, p. 137). Frente al contenido jurídico de este principio, los autores ponen de manifiesto que la eficiencia del Estado requiere de la realización plena del interés público, cuya fundamentación se halla en el derecho positivo. Para lograr los fines definidos dentro del ordenamiento jurídico se dota al administrador de diversidad de mecanismos, medios y procedimientos legales. Empero, no basta con tener este ordenamiento, ni actuar acorde a él, sino que se requiere elegir el instrumento más idóneo para llegar al resultado más productivo y óptimo para la actuación administrativa.

En suma, el principio de eficiencia implica que el administrador debe estar dotado de medios que le permitan cumplir sus fines. Estos deben ser instrumentos adecuados para garantizar una excelente actuación administrativa. Por esta causa, la administración se encuentra en la obligación de escoger el medio más razonable para alcanzar sus fines.

En lo que atañe al estado colombiano, Muñoz Ramírez (2017) advierte que este principio ha sido reiteradamente abordado por la Corte Constitucional. A través del desarrollo jurisprudencial, se ha destacado que la eficiencia es fundamental en la función

pública, ya que orienta el funcionamiento del Estado y su responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Además, posee una dimensión económica, pues se espera que los funcionarios encargados de administrar los recursos públicos los gestionen de manera óptima, priorizando las necesidades de la población y evitando el desperdicio de fondos. De esta manera,

[...] la eficiencia se configura no solamente como un principio económico donde se busca el mejor resultado al menor coste, sino también se convierte en un principio innovador de la gestión público-administrativa, que muestra la necesidad del Estado de adaptar sus instituciones a las nuevas necesidades de la ciudadanía, como una forma de legitimación del Estado social de derecho y de las actividades de este frente a los ciudadanos. (Muñoz Ramírez, 2017, p. 26)

Posteriormente Muñoz Ramírez (2017), dentro de su estudio, realizó un análisis del principio de eficiencia administrativa en la jurisprudencia del Consejo de Estado, y al estudiar las sentencias proferidas por la Sección Tercera, encontró que en el fallo del 30 de julio de 2015, M. P. Stella Conto Díaz, radicación número:25000-23-26-000-1997-13723-01(29942), se “hace mención a los principios que rigen la licitación pública y por extensión se refiere al principio de eficiencia, como uno de los principios de obligatorio cumplimiento ya que deben aplicar al proceso licitatorio de la misma manera los principios de la función administrativa” (Muñoz Ramírez, 2017, p. 63).

Ahora, en cuanto a la aplicación de este principio dentro de la contratación estatal, arguye que con su aplicación se busca que desde la etapa precontractual se vuelva más eficiente la función pública, satisfaciendo las necesidades del Estado, en la medida en que se cumpla a cabalidad el proceso licitatorio, en cumplimiento de los lineamientos legales que le rigen y con observancia de todos los principios (Muñoz Ramírez, 2017).

Esto quiere decir que, de respetar todos los principios de la contratación estatal, la administración estará en capacidad de cumplir con sus fines, mediante la reducción de costos y el cumplimiento de los principios constitucionales, que guían la actuación de la administración no solo a nivel legal, sino también a un grado constitucional.

En armonía con este principio, el CONPES 4009 de 2020 establece los lineamientos de la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles, estableciendo, entre otras cosas, que una contratación eficiente no debe medirse exclusivamente por el precio o la rapidez

del proceso, sino también por la inclusión de criterios sociales, ambientales y económicos que maximicen el valor público. Esta noción amplía la concepción tradicional de eficiencia al integrar aspectos adicionales, tales como: la sostenibilidad, la equidad y la participación de proveedores diversos —incluidos pequeños y medianos empresarios— como parte fundamental de un sistema de compras públicas justo y estratégico (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Al margen de la contratación pública, podríamos decir que el Acuerdo Marco de Precios es un instrumento que le permite a la Administración desarrollar la contratación de manera más eficiente obteniendo el mayor beneficio al menor costo, desde un punto de vista presupuestal y operativo, para así suplir las necesidades estatales de las diferentes entidades. Siendo obligatorio para estas, el uso de esta figura en cumplimiento de lo establecido dentro del actual ordenamiento jurídico colombiano. Adicionalmente, posibilita la optimización en la adquisición de bienes y servicios a través de la generación de economías a escala³², reduciendo costos al centralizar la negociación y establecer condiciones estándar para las diversas entidades públicas. Además, agiliza los procesos de contratación al minimizar los trámites administrativos, en aras de lograr una gestión más expedita. Asimismo, aparentemente, brinda flexibilidad y acceso equitativo a diversas entidades estatales, permitiendo que los recursos públicos se usen de manera óptima.

Si bien el principio de eficiencia busca que las entidades usen los recursos de manera efectiva, obteniendo los mejores resultados al menor costo posible, los impedimentos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para participar en los Acuerdos Marco de Precios pueden generar una serie de tensiones con este principio, entre estas: primero, al exigir certificaciones, solidez financiera y experiencia previa que muchas PYMES no poseen, se limita la competencia y la diversidad de proveedores, lo cual puede conducir a una concentración del mercado en pocas empresas reduciendo la competitividad; segundo, las grandes empresas pueden sacar provecho de las economías a escala, ofreciendo precios más bajos, no obstante, una menor diversidad de proveedores

³² Las economías a escala se refieren a la disminución del costo medio total de producción conforme se incrementa la cantidad producida. Esto ocurre dado que, al producir más unidades, los costos fijos se distribuyen entre un mayor número de productos, lo cual permite que cada unidad tenga un costo menor (Tirole, 1988).

puede resultar en una dependencia excesiva de unos pocos contratistas, lo que podría perjudicar el suministro público.

2.3. Principios en conflicto en otros ordenamientos jurídicos

Con el propósito de complementar el análisis de los principios en conflicto objeto del presente estudio, se realizará una revisión desde una perspectiva externa, de los principios de libre competencia y eficiencia en la administración pública, en el marco de los ordenamientos jurídicos chileno, español y estadounidense. De acuerdo con Delgado Manteiga (2018), este enfoque se fundamenta en la concepción del punto de vista externo propuesta por Hart (1963), quien señala que este corresponde a la posición adoptada por un observador que describe fenómenos sociales o jurídicos de manera empírica, sin involucrarse en la normatividad interna de dichos sistemas. En otras palabras, se plantea un análisis teórico y descriptivo que no se ancla en las disposiciones normativas específicas, sino que busca interpretar institucionalmente las manifestaciones de estos principios en los respectivos contextos jurídicos y administrativos.

a. El principio de libre competencia

En el caso chileno, el sistema de defensa de la competencia presenta una orientación centrada en la eficiencia total del mercado. Irarrázabal Philippi (2010) indica que la normativa chilena no se limita a la protección del consumidor individual, sino que busca maximizar el excedente total, entendido como la suma del bienestar del consumidor y del productor. Esta orientación implica que el objetivo del régimen de libre competencia es promover condiciones óptimas para el intercambio económico, lo cual se traduce en una mayor oferta de bienes y servicios, de mejor calidad y a menores precios para los consumidores, como resultado de una economía eficiente.

Esta visión ha orientado la institucionalidad chilena hacia la promoción de entornos de competencia robustos, en los que se valora la eficiencia asignativa, es decir la distribución óptima de recursos para satisfacer los deseos de los consumidores del modo más eficiente posible.

Por su parte, en el sistema jurídico español, el principio de libre competencia se articula como un eje esencial dentro del régimen de contratación pública. De acuerdo con lo

establecido por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), que incorpora la Directiva 2014/24/UE, la normativa española ha adoptado un enfoque estratégico de la contratación pública, con énfasis en la apertura del mercado, la inclusión de pequeñas y medianas empresas, y la promoción de la competencia como medio para alcanzar objetivos de eficiencia y transparencia. Urresola (2022) señala que la LCSP consolida un modelo de contratación pública orientado hacia la sostenibilidad, la innovación y la eficiencia económica, en el cual la protección de la libre competencia es una prioridad.

En cuanto al derecho estadounidense, la libre competencia se encuentra fuertemente protegida a través de la legislación *antitrust*, como la Sherman Act (1890) y la Federal Trade Commission Act (1914). Estas normas tienen como objetivo central prevenir prácticas monopólicas y proteger al consumidor frente a comportamientos anticompetitivos (*Guide to Antitrust Laws*, s.f.).

Empero, durante la presente investigación no se identificaron desarrollos normativos o doctrinales relevantes que integren de forma explícita el principio de libre competencia dentro de los procesos de contratación pública a nivel federal o estatal. La atención del régimen antitrust estadounidense se concentra en las relaciones interempresariales del mercado privado más que en las reglas del gasto público.

b. *El principio de eficiencia administrativa*

En el ordenamiento chileno, el principio de eficiencia en la administración pública se relaciona con la idoneidad de los funcionarios públicos y la simplificación de trámites administrativos. Caldera Delgado (1987) explica que este principio exige una actualización constante de los servidores públicos y una estructura organizativa orientada a responder eficazmente a las necesidades de los ciudadanos. De lo contrario, señala, se genera un deterioro institucional que afecta la eficacia del aparato estatal y repercute negativamente en el sector privado.

Además, vincula la eficiencia con la eficacia, que se refiere a la capacidad de la administración de alcanzar los resultados deseados con los medios disponibles. Esta concepción permite evaluar si los recursos humanos, materiales y técnicos han sido empleados adecuadamente en función de la satisfacción del interés general (Vaquer Caballería, 2011).

De otra parte, en España, el principio de eficiencia se encuentra contemplado expresamente en el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, y dispone que la Administración Pública actuará de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Cortazar Neira (2015) argumenta que este principio impone un deber jurídico a la Administración, el cual exige que sus actuaciones se orienten a la obtención de los fines legalmente establecidos, lo que implica una obligación de diligencia en el uso racional y oportuno de los recursos públicos. El autor refiere que este principio no debe reducirse a un mero criterio de ahorro, sino que debe considerarse en relación directa con la eficacia y la satisfacción del interés general.

En conclusión, el análisis desarrollado en este primer capítulo ha permitido establecer los fundamentos jurídicos, conceptuales y normativos de los Acuerdos Marco de Precios (AMP), así como de los principios de libre competencia económica y eficiencia en la administración pública. Se evidenció que, aunque los AMP buscan racionalizar las adquisiciones estatales mediante procesos más ágiles, estandarizados y eficientes, su aplicación obligatoria en el contexto colombiano y las altas exigencias impuestas en sus condiciones habilitantes pueden generar efectos restrictivos en el acceso al mercado, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Situación que pone en entredicho el cumplimiento del principio de libre competencia, entendido como un derecho constitucional que garantiza condiciones de igualdad para todos los oferentes del mercado público. De igual manera, el estudio dogmático de ambos principios permitió precisar sus alcances y puntos de fricción, al identificar que, si bien la eficiencia persigue la maximización de recursos en beneficio del interés general, su realización no puede implicar el sacrificio de otros principios superiores del ordenamiento, como la libre competencia y la equidad en la participación.

Complementariamente, se desarrolló un análisis desde una perspectiva externa, sobre la configuración de estos principios en los ordenamientos jurídicos de Chile, España y Estados Unidos. Esta revisión permitió observar cómo, en contextos comparables, se han diseñado marcos normativos que, si bien también privilegian la eficiencia administrativa, incluyen mecanismos para mitigar los riesgos de exclusión y fomentar la participación de

diversos actores económicos, por ejemplo, a través de cláusulas de inclusión territorial, participación de empresas locales o limitaciones temporales al uso de estos instrumentos.

A partir de estas reflexiones, el siguiente capítulo se centra en el análisis empírico de dos casos concretos de Acuerdos Marco de Precios celebrados en Colombia, con el propósito de observar cómo las tensiones previamente identificadas se manifiestan en la práctica administrativa, tanto en las etapas de selección como en la ejecución de los contratos derivados. Este acercamiento permitirá evidenciar si las barreras de entrada previstas normativamente se traducen en exclusiones efectivas en el mercado de compras públicas, y qué implicaciones tienen estas prácticas sobre los principios analizados.

Capítulo 2. Análisis de casos de aplicación de los Acuerdos Marco de Precios

Una vez observado el contexto dogmático de los Acuerdos Marco de Precios y el contenido de los principios de la libre competencia económica y la eficiencia administrativa, sobre los cuales existe una tensión con ocasión a las barreras de entrada para los pequeños y medianos empresarios. En el presente capítulo se estudiarán dos Acuerdos Marco de Precios suscritos por Colombia Compra Eficiente entre los años 2016 a 2019. En cada uno de ellos revisaremos: (i) los requisitos establecidos en la Licitación Pública de adjudicación, (ii) los informes de ejecución y supervisión, los informes de resultados y, posteriormente, se hará un análisis de (iii) las anomalías relevantes en su ejecución (si las hubiere). Con el fin de observar a partir del estudio de dos ejemplos reales, las posibles barreras de entrada a los pequeños y medianos empresarios.

Para llevar a cabo este análisis se escogieron: el Acuerdo Marco “Papelería II- Licitación Pública” LP-AMP-102-2016 y el Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III” producto de la Licitación Pública CCENEG-021-1-2019. Es importante anotar que, estos acuerdos fueron seleccionados por tratarse de bienes y servicios de características uniformes y común utilización, usados en las entidades estatales a nivel municipal, departamental y nacional, lo anterior con el fin de evitar efectuar el análisis sobre bienes que no sean requeridos por todas las entidades.

Vale la pena referir que la información relacionada con los Acuerdos Marco de Precios es de acceso público en la tienda virtual del estado colombiano, Colombia Compra Eficiente, lo que permite a cualquier persona consultar y verificar los detalles relativos a los

detalles de los acuerdos establecidos entre el Estado y los proveedores. Esto busca garantizar la transparencia en los procesos, así como promover la facilidad en la consulta de precios, condiciones y productos disponibles para las entidades gubernamentales. Esto a fin de promover una gestión más transparente de los recursos.

Lo anterior, con el fin de acercarme a los niveles de práctica administrativa en el proceso de selección y en la ejecución, es importante anotar que todo lo relacionado con los requisitos habilitantes y de puntaje corresponden a la práctica administrativa en la selección y lo relacionado con los informes de supervisión y situaciones especiales en cada uno de los casos corresponden a la ejecución. No obstante, en los casos no se hará una diferenciación de los niveles descritos en la introducción, sino que se tratarán uniformemente en toda la sección.

Adicionalmente, en cada caso se revisarán algunos ejemplos de los ordenamientos de Chile y España, para observar un poco en la práctica que similitudes o diferencias se pueden evidenciar en la práctica administrativa en el marco de la etapa de selección y de ejecución con alguno de esos ordenamientos.

1. Acuerdo Marco Papelería II- Licitación Pública LP-AMP-102-2016

Los productos de papelería y elementos de oficina son bienes utilizados por la totalidad de las entidades estatales en todo el territorio nacional. Con el fin de satisfacer esta demanda Colombia Compra Eficiente, como la entidad encargada de celebrar los AMP, con los proveedores, adelantó el proceso para ello. Este Acuerdo, fue adjudicado mediante la Licitación Pública LP-AMP-102-2016 y suscrito el 1 de septiembre de 2016, cuya vigencia inició el 19 de septiembre de 2016 y finalizó el 19 de septiembre de 2018, estando vigentes las órdenes de compra derivadas de este hasta el 19 de marzo de 2019.

En el Acuerdo Marco “Papelería II” CCE-432-1-AMP-2016, se definió como objeto: “establecer: (a) las condiciones para el suministro de papelería y útiles de oficina al amparo del Acuerdo Marco; (b) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco; y (c) las condiciones para el pago de los productos de papelería y útiles de oficina por parte de las Entidades Compradoras” (Colombia Compra Eficiente, 2016, párr. 1).

A continuación, pormenorizaremos en los requisitos habilitantes y de experiencia establecidos en los pliegos de la mencionada licitación, los informes de supervisión y de resultados para, finalmente, analizar las anomalías en relación con la competencia ocurridas en este Acuerdo.

1.1. Requisitos habilitantes y de experiencia establecidos en los pliegos de la Licitación

El análisis de los pliegos de condiciones para la licitación pública del Acuerdo Marco de Precios en Colombia, con el fin de evidenciar la práctica administrativa en la etapa de selección, revela varios aspectos clave relacionados con los requisitos habilitantes y de experiencia fijados para los participantes. En particular, se observan condiciones que, aunque buscan asegurar la capacidad técnica y operativa de los proponentes, pueden resultar desproporcionadas para las PYMES y MiPymes, al exigirles un nivel de experiencia y capacidad económica que puede ser difícil de alcanzar. Esta situación plantea interrogantes sobre la accesibilidad de los Acuerdos Marco para los pequeños proveedores y su potencial para participar de manera competitiva en el proceso de licitación.

Es por ello por lo que, revisamos las condiciones de selección en el marco de la licitación pública de este Acuerdo Marco. Para tal efecto acudimos al pliego de condiciones definitivo, en donde se observaron aleatoriamente algunos de los requisitos habilitantes o de puntaje. Al empezar, analizamos la experiencia solicitada en los requisitos habilitantes, establecidos en el numeral V, literal B del pliego de condiciones definitivo el cual señala que: el proponente debe acreditar su experiencia de acuerdo con lo definido dentro del segmento correspondiente. Asimismo, debe certificar su experiencia en algún código de UNSPSC, nivel tres (3) de la sección IV.A. En caso de que el proponente quiera presentar su oferta para más de uno de los segmentos, tiene que acreditar la suma total de la experiencia exigida para cada segmento seleccionado (Colombia Compra Eficiente, 2016). La experiencia se cuantifica de acuerdo con el segmento en que se participará (*ver tabla anexa 2*).

Ahora bien, en caso de que el proponente sea plural, deberá acreditar la suma de la experiencia a partir de los resultados de todos sus integrantes. Adicionalmente, si un proponente adquiere experiencia dentro de un contrato como integrante de un proponente

plural, la experiencia se valorará según el porcentaje de participación del proponente dentro del contrato.

De acuerdo con la experiencia requerida, podemos observar que al menos se exigían hasta 5 contratos inscritos en el RUP, de los cuales al menos uno debía ser de envíos a 5 o más departamentos, y solo estos 5 contratos debían equivaler en las ciudades “pequeñas” a 628 SMMLV, es decir a la suma de \$432.977.740³³. Por lo que, en promedio, cada contrato debía ser de al menos \$86.595.548.

A primera vista es una suma bastante importante para los contratos que podrían manejar los pequeños proveedores de este sector, lo que de forma preliminar puede alarmar sobre las condiciones mínimas requeridas para estar habilitado. Otros requisitos revisados en la investigación fueron los técnicos, hallados en el numeral VI del Pliego de Condiciones definitivo, en el que se señala que: el proponente debe acreditar los requisitos técnicos mínimos relacionados, de acuerdo con el Segmento para el que presenta su oferta (*ver tabla anexa 3*).

De la lectura de los requisitos habilitantes técnicos, a primera vista se encontró que las exigencias habilitantes no establecen requisitos diferentes a los que cualquier empresa pequeña, mediana, microempresa o empresa grande debía tener, como lo es: un punto de distribución, una herramienta tecnológica a través de la cual se puedan hacer las órdenes y un personal dirigido a atender los requerimientos de las entidades estatales, que de acuerdo con el segmento eran proporcionales. En relación con los “Criterios de evaluación de ofertas” determinados en el numeral VII del pliego de condiciones, nos pareció relevante revisar el factor técnico, el cual se establecía así:

Colombia Compra Eficiente asigna en el Formato 4 un peso técnico a cada producto (i) de acuerdo con la cantidad adquirida en el histórico de la contratación de papelería y útiles de oficina.

Para obtener puntaje técnico, el Proponente debe presentar una certificación para cada uno de los productos de papelería y útiles de oficina señalados con peso técnico en el Formato 4 del presente documento que sean elaborados con fibras naturales alternativas a la madera, material de reciclado o reforestado. La certificación debe ser expedida por el fabricante del producto y debe contener como mínimo la identificación del producto, su marca, el componente del producto

³³ Este precio se cuantifica de conformidad con el salario mínimo legal vigente del año 2016.

fabricado con fibras naturales alternativas a la madera, material reciclado o reforestado, y la fibra alternativa, el material reciclado o reforestado utilizado.

Colombia Compra Eficiente no asignará puntaje a los productos cuyas certificaciones no cumplan con las condiciones descritas. Colombia Compra Eficiente calcula el puntaje por factor técnico teniendo en cuenta la suma de los puntajes técnicos por producto obtenidos por el Proponente.

Colombia Compra Eficiente verificará en la evaluación que la certificación de la elaboración con fibras naturales alternativas a la madera, material de reciclado o reforestado sea del producto de papelería y no del empaque del mismo. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 17)

De la lectura de este factor de puntaje podemos deducir que no es un factor complejo de cumplir, es bastante lógico que se soliciten productos con estas características como componente adicional, atendiendo las políticas públicas en materia de adecuado manejo de los recursos y su reutilización.

No obstante, es de subrayar que los requisitos habilitantes y de experiencia establecidos en la licitación pública para el Acuerdo Marco de Precios pueden generar barreras de entrada que discriminan a las PYMES y MiPymes debido a varias razones. En primer lugar, la experiencia solicitada es significativa y se cuantifica de manera estricta, este requisito puede resultar inaccesible para muchas micro, pequeñas y medianas empresas que, generalmente, tienen una menor capacidad para gestionar contratos de gran envergadura, especialmente por sus condiciones financieras y operativas.

En segundo lugar, si bien existe la posibilidad de presentarse como un proponente plural, en forma de consorcio, esto no soluciona plenamente el desafío de la experiencia, toda vez que esta sigue siendo sumamente alta y sería difícil alcanzarla incluso en colaboración de otros actores. En tercer lugar, pese a que los requisitos técnicos mínimos parecen ser proporcionales al tamaño del segmento, no hay una diferenciación clara que favorezca a las PYMES y MiPymes, lo que implica que se les exige lo mismo que a las grandes empresas, sin tener en cuenta sus limitaciones en términos de recursos y operabilidad.

En conclusión, los requisitos habilitantes y de experiencia establecidos en los pliegos de condiciones del Acuerdo Marco de Precios en Colombia podrían estar generando barreras de entrada, que limitan la participación de las PYMES y MiPymes en el proceso de

licitación. Las exigencias, tanto en términos de experiencia acumulada como de capacidad financiera, favorecen a las empresas de mayor tamaño, lo que plantea un desafío para los pequeños proveedores que enfrentan dificultades para cumplir con estos requisitos.

A continuación, se presentan los principales hallazgos derivados del análisis de los informes de ejecución, supervisión y resultados asociados al Acuerdo Marco de Precios objeto de estudio. Esta revisión permite identificar cómo las condiciones inicialmente previstas en los pliegos se materializaron durante la etapa contractual, así como los efectos que dichas condiciones tuvieron sobre el acceso efectivo de los oferentes, la distribución del mercado y el cumplimiento de los objetivos de eficiencia y transparencia.

1.2. Informes de ejecución, supervisión y resultados del Acuerdo

Al margen del proceso de evaluación del Acuerdo Marco CCE-432-1-AMP-2016 (destinado al suministro de papelería y útiles de oficina), y en aras de adelantar un estudio de las barreras generadas desde la práctica administrativa en la etapa de ejecución, se revisaron diversos informes que ofrecen un panorama de las actividades realizadas, los resultados obtenidos, y los aspectos administrativos del acuerdo. El "Informe de Supervisión del Contrato", emitido el 5 de agosto de 2019, presenta un balance detallado de las compras realizadas por las entidades compradoras, las modificaciones al acuerdo, así como los incumplimientos y las inhabilidades de los proveedores durante la ejecución de este. Su análisis resulta crucial para comprender tanto el impacto del Acuerdo como las dificultades que pueden surgir en su implementación. Dicho informe contiene:

(i) Las cifras de compras de las Entidades Compradoras que contrataron el suministro de papelería y útiles de oficina a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, (ii) las modificaciones efectuadas al Acuerdo Marco, (iii) las modificaciones efectuadas al Catálogo, (iv) los incumplimientos, (v) las inhabilidades que han ocurrido a lo largo del funcionamiento del Acuerdo Marco y (vi) las garantías modificadas del Acuerdo Marco. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 2)

Para los fines de nuestra investigación nos enfocamos en revisar principalmente las cifras de compras de las Entidades, los incumplimientos y las inhabilidades ocurridas durante la ejecución del Acuerdo. Siguiendo esta línea, de acuerdo con el informe “las Entidades Compradoras colocaron 965 Órdenes de Compra entre el 19 de septiembre de

2016 y el 30 de junio de 2019, por un valor total de \$ 91.900,20 millones de pesos” (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 2). Aunado a esto, el informe señala que “en total 420 Entidades Compradoras colocaron Órdenes de Compra en la Tienda Virtual del Estado Colombiano” (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 3). Luego el informe presenta el balance de los proveedores en el acuerdo (*ver tabla anexa 4*).

Es interesante ver como en la Tabla proporcionada por la supervisión de Colombia Compra Eficiente, se revela que, de los 19 proveedores, sólo 2 tuvieron más de 100 órdenes de compra, otros 7 tuvieron entre 50 y 100 órdenes de compra, pero 10 tuvieron un número de órdenes de compra muy bajas en los tres años de vigencia del Acuerdo Marco de Precios. Se puede afirmar entonces que hubo cierta hegemonía de dos proveedores incluso dentro del mismo Acuerdo Marco de Precios.

Adicionalmente, a partir de los datos suministrados dentro de la Tabla 4, que corresponde al valor total adjudicado a distintos proveedores entre los años 2016 y 2018, se pueden identificar indicios de discriminación hacia PYMES y MiPymes en el acceso a las órdenes de compra en la medida en que: (i) hay una concentración de contratos en pocos proveedores, solo tres empresas concentran más del 50% del valor total adjudicado (Offimer S.A.S., Institutional Star Services Ltda. y Sumimpex S.A.S.), lo que sugiere que estas empresas están acaparando gran parte del mercado; (ii) hay un bajo número de órdenes de compra asignados a pequeñas y medianas empresas, de hecho, empresas como Comercializadora Fenix Ltda. y Distribuciones Econodata Ltda., recibieron una o dos órdenes de compra a lo largo de esos tres años con valores muy bajos; y (iii) se observa que los mismos proveedores grandes reciben órdenes de compra de forma constante cada año, lo que genera una desventaja para los pequeños proveedores.

Siguiendo con el análisis del informe entramos a la revisión de los incumplimientos, donde se expresa que: “durante la vigencia del Acuerdo Marco ninguna Entidad Compradora fue sancionada por incumplimientos de los términos del Acuerdo Marco hasta el 30 de junio de 2019” (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 9). Empero, entre el 19 de septiembre de 2016 y el 30 de junio de 2019, las Entidades Compradoras han reportado posibles incumplimientos por parte de los Proveedores que han dado lugar a las respectivas audiencias de incumplimiento (*ver tabla anexa 5*). Posteriormente, de acuerdo con el

informe, durante la ejecución del Acuerdo se generaron las algunas multas y sanciones (*ver tablas anexas 6 y 7*).

Revisada esta información llama la atención que un gran número de solicitudes de cotización no fueron atendidas, tal como lo exige el Acuerdo Marco, y la sanción fue un simple llamado de atención. Aun cuando era su obligación, conforme con lo establecido en el numeral 12.5 de la cláusula 12 del Acuerdo, existiendo lugar a la suspensión del proveedor en la tienda virtual, según los términos de este. Teniendo en cuenta que la falta de presentación de estos proveedores a cotizar podía privar a la entidad de escoger el mejor precio ofrecido de conformidad con el segmento. De igual forma, es importante ver cómo en tres años de Acuerdo Marco vigente solamente hubo un incumplimiento, dos multas y cuatro sanciones, donde únicamente un proveedor fue inhabilitado.

Lo anterior, puede significar una de dos cosas: la primera, que los proveedores cumplieron a cabalidad con todas las entregas y en las condiciones pactadas; la segunda, que en muchos casos, las entidades al no tener claro cómo proceder para solucionar las controversias contractuales se abstuvieron de efectuar actuación administrativa alguna y prefirieron soportar entregas tardías e insatisfactorias, con el fin de poder ejecutar los recursos, lo cual en la práctica contractual es muy recurrente, y ello afectó el principio de eficiencia que este Acuerdo buscaba maximizar.

En este contexto, y teniendo en cuenta la información revisada, se hace evidente la necesidad de profundizar en el análisis de las situaciones irregulares que rodearon la ejecución del Acuerdo Marco CCE-432-1-AMP-2016. Las cifras de compras concentradas en pocos proveedores, las barreras implícitas al acceso de pequeñas empresas, y la aparente laxitud en la aplicación de sanciones frente a incumplimientos, configuran un panorama que sugiere posibles distorsiones en el cumplimiento de los principios de igualdad y eficiencia que deben regir la contratación pública.

1.3. Situaciones irregulares en la ejecución

Posteriormente, como parte del estudio del tercer nivel de barreras, aquellas que se generan en la práctica administrativa durante la fase de ejecución contractual, se analizaron las anomalías que se generaron durante la ejecución del acuerdo, conforme al literal D del informe que la Superintendencia de Industria y Comercio profirió, en el que se ordenaron

medidas cautelares en contra de algunos proveedores que hacían parte del acuerdo (*ver tabla anexa 8*). Conforme a lo señalado por la Superintendencia de Industria y Comercio en su página web, en relación con las medidas cautelares descritas, estas tuvieron origen en lo siguiente:

La Superindustria indicó que, gracias a las denuncias presentadas por COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y de acuerdo con el material probatorio recaudado, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS sería el controlante oculto tanto de COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA. como de INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S., lo que condujo a que las mencionadas empresas aparentaran ser competidoras cuando en realidad no lo eran. Dicho engaño, materializado a través de varias estrategias coordinadas se ejecutó en beneficio de su controlante CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS y en contra del Estado colombiano, en este caso, tanto de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE como de las demás entidades estatales que utilizaron la Tienda Virtual. (*Superindustria de Industria y Comercio, 2018, párr. 2*)

Lo anterior se sustentó en material probatorio que da cuenta de que: (i) los objetos sociales de las empresas referidas son idénticos; (ii) el mencionado César Fernando Laguna Vargas funge como Representante Legal de Comercializadora Ferlag Ltda., y su hermana como Gerente General de Inversiones y Suministros LM S.A.S., lo que no constaba dentro del registro mercantil; (iii) las dos empresas comparten empleados, quienes tienen cuentas de correo electrónico de ambas sociedades; (iv) las ofertas presentadas por ambas empresas tenían significativas similitudes, que no podrían darse en compañías en competencia; (v) existían correos electrónicos y archivos digitales en los que constaba que César Fernando Laguna Vargas daba la aprobación para la participación de cada empresa en los procesos de contratación estatal, además de definir los términos y condiciones en los que participarían. Por ello:

La Superindustria indicó que la conducta de CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, que participó en los procesos de selección analizados haciendo pasar a sus empresas como competidoras, aunque actuaron de manera coordinada, habría resultado en la exclusión ilegítima de otros competidores, con lo que se habría generado una afectación a la libre competencia económica, a los competidores excluidos, a los intereses del Estado y a la vigencia de un orden justo en ese marco. (*Superindustria de Industria y Comercio, 2018, párr. 2*)

Como se pudo observar de acuerdo con las Resoluciones 10497 de 2018 y No. 12011 de 2018 expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, la entidad responsable de salvaguardar la libre competencia económica encontró fuertes razones para creer que, presuntamente, se materializó un riesgo de colusión³⁴, no solo en el que estamos analizando sino en otros cinco acuerdos más.

Lo anterior, se evidenció tanto en el proceso de licitación pública como en las operaciones secundarias, lo que conlleva a que en el marco del instrumento se violara la libre competencia. De la misma manera, esto generó impactos económicos para las entidades estatales, a saber: la escogencia de cotizaciones no tan convenientes en razón al acuerdo anticompetitivo entre estos dos proveedores ficticios y, la afectación en el suministro al verse obligados a terminar las órdenes de compra, en razón a las medidas cautelares impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual claramente afectó la eficiencia administrativa para dichas entidades.

Las situaciones descritas constituyen claras formas de discriminación y barreras de entrada para las PYMES y MiPymes, en la medida en que alteran las condiciones de competencia que deberían regir un proceso contractual abierto, equitativo y transparente. Por una parte, la colusión entre Comercializadora Ferlag Ltda. e Inversiones y Suministros LM S.A.S., bajo el control de un mismo individuo, generó una falsa apariencia de pluralidad en el mercado, reduciendo las posibilidades reales de participación para otros oferentes, especialmente para las pequeñas y medianas empresas que no cuentan con las estructuras ni el poder económico para competir frente a actores que manipulan el mercado.

Por otra parte, al simular competencia entre empresas que actuaban coordinadamente, se distorsionaron los procesos de selección, excluyendo ilegítimamente a posibles competidores genuinos y cerrando el acceso a oportunidades contractuales. Esta práctica, además de afectar directamente a los potenciales proveedores que se vieron excluidos, también debilitó la confianza en el sistema y desincentivó la participación futura de nuevas PYMES y MiPymes, quienes perciben un entorno contractual capturado por prácticas anticompetitivas.

³⁴ “La colusión es una práctica en la que empresas que compiten en un mismo mercado, acuerdan aumentar o fijar precios, reducir la producción, repartirse el mercado o bloquear el ingreso de nuevos competidores, con el objetivo de incrementar los beneficios de las empresas participantes” (Irrarrazabal, 2021, párr. 1).

Así mismo, al concentrarse la adjudicación en empresas involucradas en estas estrategias irregulares, se limita la posibilidad de diversificación del mercado, se reproduce la hegemonía de ciertos actores y se frustra el objetivo de inclusión económica que los Acuerdos Marco de Precios deberían promover.

1.4 Casos similares en otros ordenamientos jurídicos

En el ordenamiento jurídico chileno encontramos la Licitación Pública 2239-2-LR23 “Convenio Marco Artículos de Escritorio y Papelería” publicada por la Dirección de Compras y Contratación Pública, en adelante “DCCP” o “ChileCompra”, para la compra de artículos de escritorio, oficina y papelería. Dentro de la información que se encontró, únicamente pudimos evidenciar los requisitos habilitantes y de puntaje en dicho proceso licitatorio, no se hallaron informes de ejecución o información sobre alguna situación especial. Por tal motivo, solo nos referiremos a la práctica administrativa en el proceso de selección, frente a la ejecución realizaremos una práctica interpretativa conforme al ordenamiento colombiano.

En virtud de lo anterior, al analizar los requisitos habilitantes se puede concluir que son similares a los definidos dentro de la legislación colombiana, tales como: estar habilitado en el registro de proveedores; documentos de la sociedad, si se tratase de una persona jurídica como el certificado de vigencia de la sociedad y de las facultades del representante legal; y, no tener demandas ante el tribunal de contratación pública.

Frente al particular, se identificó que, salvo el último requisito, que podría ser violatorio del debido proceso, los requisitos habilitantes son bastante flexibles a diferencia de los que se pueden observar en la práctica administrativa colombiana.

Llama especialmente la atención el sistema de asignación de puntajes contemplado en las bases del proceso, en el cual se otorga una valoración significativa a aquellos oferentes que acrediten la contratación de personal residente en la misma región desde la cual presentan su oferta. Este enfoque evidencia un tratamiento diferenciado que favorece a los proveedores locales, bajo el argumento de promover el empleo regional y fortalecer la economía territorial. Así lo establece el pliego de condiciones:

“Se verificará por esta Dirección que el oferente tenga contratados trabajadores con residencia en la región de origen mediante la cual realice su oferta. Para ello el

proveedor deberá declarar en la sección “Mis Condiciones Comerciales”, la dirección donde se ubique la casa matriz (sucursal principal) indicando específicamente, Región, Comuna y dirección de la empresa comercializadora de productos. Además, deberá declarar en la sección “Mis Condiciones Comerciales” de Convenio Marco si cuenta con trabajadores contratados que posean residencia en la región de origen declarada por el proveedor y que además correspondan al menos al 50% de su dotación total. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en la cláusula 6.2.3 de las presentes bases.

La información asociada a la dirección de la casa matriz será corroborada por la comisión evaluadora, con la dirección disponible en la ficha del proveedor en el Registro de Proveedores del Estado.

Respecto de la declaración realizada por el proveedor relativa a contar o no con trabajadores con residencia en la región de origen, esta información deberá ser corroborada por el proveedor que resulte adjudicado para efectos de su habilitación en el Convenio Marco, según lo señalado en la cláusula 10.5 de las presentes bases.

Obtendrá 100 puntos para cada producto ofertado en su propia región, aquel proveedor que declare que cuenta con personal contratado residente en la región de origen y que corresponde al menos al 50%, según lo indicado en sus condiciones comerciales.

La obtención de los 100 puntos por productos será SOLO para los productos ofertados en la región de origen declarada, siempre cuando sea posible acreditar la veracidad de lo declarado, respecto de la dirección indicada por el proveedor de su casa matriz.

En cambio, obtendrá 0 puntos para cada producto ofertado, aquel proveedor que no cuente con al menos el 50% de personal contratado residente en su región de origen, ni en las demás regiones que oferte y que no sean su región de origen.

En caso de existir diferencias entre la dirección indicada por el proveedor en la sección “Mis Condiciones Comerciales” y la dirección disponible en el Registro de Proveedores, el proveedor obtendrá igualmente 0 puntos para cada producto ofertado en la región a la que postula. (*Licitación Pública 2239-2-LR23 “Convenio Marco Artículos de Escritorio y Papelería”*, 2023, párr. 57-63)

Lo anterior, desde la interpretación de un observador externo, permite evidenciar que, en la práctica administrativa al momento de la selección de proveedores, se imponen requisitos y criterios de puntaje que pueden beneficiar a los pequeños y medianos empresarios locales.

Ahora bien, frente a la práctica administrativa al momento de la ejecución, de conformidad con la CGCE (2024), desde su entrada en vigor en julio de 2023 hasta

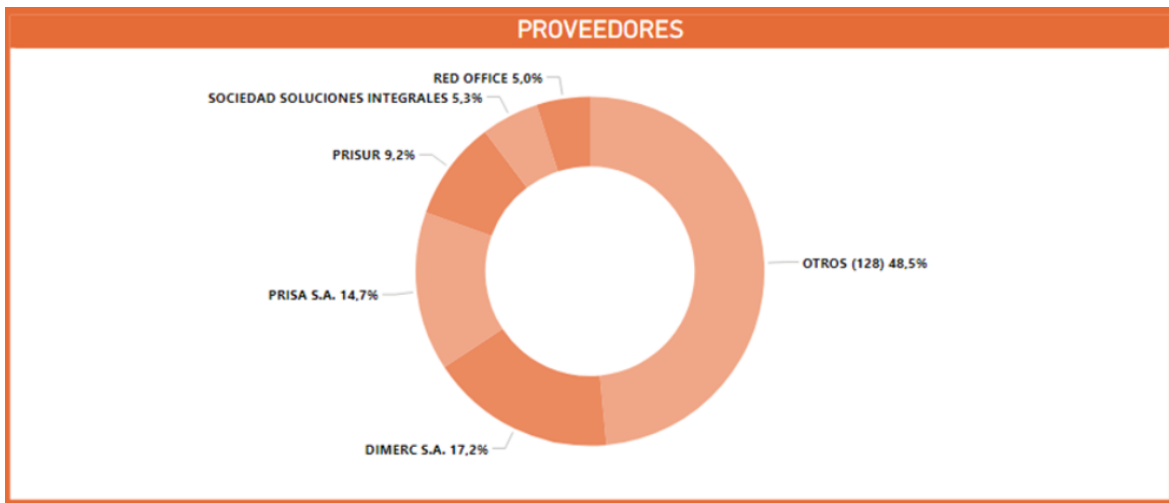
noviembre de 2024, el Convenio Marco para Artículos de Escritorio y Papelería (Licitación 2239-2-LR23) ha movilizó recursos por más de \$25.700 millones. El mayor volumen de transacciones se registró en febrero de 2024, con un total de \$2.200 millones, cifra que supera significativamente el promedio mensual de \$1.500 millones. Durante este periodo, se han generado 9.784 órdenes de compra en estado de “Aceptadas” o con “Recepción conforme”. En la plataforma han participado 133 proveedores con transacciones registradas, y un total de 1.125 entidades compradoras.

En cuanto a la concentración de las transacciones dentro del Convenio Marco de Artículos de Escritorio y Papelería, se observa que un número reducido de proveedores ha captado una proporción significativa del monto total transado entre julio de 2023 y noviembre de 2024. En particular, DIMERC S.A. encabeza la lista como el proveedor con mayor participación, al registrar operaciones por un valor superior a los \$4.400 millones, lo que equivale al 17,2 % del total de recursos. Le siguen en orden de importancia PRISA S.A. con el 14,7 %, PRISUR con el 9,2 %, Sociedad Soluciones Integrales con el 5,3 %, y Red Office con el 5,0 %. Estos datos evidencian una notable concentración en la distribución de las transacciones, lo cual puede tener implicaciones en términos de pluralidad y acceso efectivo al mercado por parte de otros oferentes CGCE (2024).

La siguiente gráfica revela la distribución porcentual de las transacciones realizadas por los proveedores en el marco del Convenio Marco, destacando la concentración de participación en un grupo reducido de empresas frente al resto de oferentes.

Figura 1

Relación de participación de proveedores – Convenio Marco para Artículos de Escritorio y Papelería (Licitación 2239-2-LR23)



Fuente: CGCE, 2024.

De lo anterior, se sigue que, al igual que en el caso colombiano, la contratación se concentra en un pequeño número de proveedores, los cuales representan aproximadamente el 50 % del mercado, tal como se evidencia en la gráfica. Esta concentración podría ser indicativa de un oligopolio, en el que unos pocos actores logran capturar la mayor parte de las oportunidades de negocio disponibles, lo que puede restringir la pluralidad de oferentes y limitar el principio de libre competencia. Si bien esta situación no constituye en sí misma una práctica anticompetitiva, sí plantea interrogantes sobre las barreras o bien estructurales o procedimentales que podrían estar afectando el acceso equitativo al mercado estatal por parte de nuevos o pequeños proveedores, y sobre la efectividad de los instrumentos orientados a promover la amplia participación en los convenios marco.

En el caso español, se identificó el expediente 2022_AM_05, cuyo objeto fue el “Acuerdo Marco para el suministro de material de oficina, papel, consumibles de impresión y equipamiento informático fungible para la Universidad Miguel Hernández de Elche” (Consultoría en Gestión del Comercio Electrónico, 2024, párr. 6). No obstante, dicho instrumento no corresponde a un Acuerdo Marco suscrito por una entidad estatal con alcance nacional, sino que fue celebrado directamente por la institución que requiere los insumos, en este caso, el Rectorado de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Tal como se expuso en el capítulo anterior, la legislación española otorga a cada entidad contratante la facultad de estructurar y suscribir sus propios acuerdos marco, en función de sus necesidades específicas. Por esta razón, se consideró que un análisis detallado de este

expediente no resultaba pertinente para los fines de la presente investigación, dado que se trata de un caso particular que no refleja el funcionamiento general del mercado de compras públicas en España.

En síntesis, el estudio de experiencias comparadas en los ordenamientos jurídicos chileno y español permite identificar prácticas relevantes que, si bien responden a contextos normativos distintos, ofrecen elementos valiosos para comprender cómo se materializan los principios de eficiencia y libre competencia en los Acuerdos Marco. En el caso chileno, se evidencian mecanismos de incentivo a la contratación local y condiciones habilitantes relativamente flexibles que pueden favorecer la participación de proveedores regionales, con todo, persiste una alta concentración en las transacciones, lo que puede limitar la pluralidad efectiva. En contraste, el modelo español otorga mayor autonomía a las entidades contratantes, lo que dificulta la identificación de esquemas homogéneos de contratación centralizada. Estas observaciones refuerzan la necesidad de analizar a profundidad las condiciones institucionales y administrativas que, en el contexto colombiano, podrían incidir en la conformación de barreras de entrada y en la concentración del mercado de compras públicas.

2. Acuerdos Marco de “Aseo y Cafetería III” -Licitación Pública CCENEG-021-1-2019

Los Acuerdos Marco de Precios, como mecanismo de contratación centralizada, buscan facilitar procesos de adquisición por parte del Estado, garantizar eficiencia y fomentar la transparencia. En este contexto, el Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III”, se convierte en un caso clave para examinar los efectos reales de este modelo sobre la participación de proveedores. Este numeral desarrolla un análisis de los requisitos exigidos en la licitación, así como de los resultados obtenidos durante la ejecución del Acuerdo, con el objetivo de identificar posibles barreras de entrada y desigualdades en el acceso al mercado por parte de MIPYMES y otros proveedores.

El Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III” cuyo objeto era establecer: “(a) las condiciones para la contratación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería al amparo del Acuerdo Marco; (b) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco y adquieren el servicio Integral de Aseo y Cafetería; y (c) las condiciones

para el pago del Servicio Integral de Aseo y Cafetería por parte de las Entidades Compradoras” (Colombia Compra Eficiente, 2019b, p. 2), fue adjudicado el 26 de diciembre de 2019 mediante la Licitación Pública CCENEG-021-1-2019. Este entró en vigor el 27 de diciembre de 2019 y finalizó su vigencia el 27 de junio de 2022, estando vigentes las órdenes de compra hasta el 27 de diciembre de 2022.

2.1. Requisitos habilitantes establecidos en los pliegos de la Licitación Pública

En desarrollo del estudio del segundo nivel de barreras, es decir las generadas en la práctica administrativa en el marco de la selección de los proveedores, es importante señalar que, la configuración de los pliegos de condiciones en los procesos de licitación pública es determinante para definir quiénes pueden participar y bajo qué condiciones. En el caso del Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III”, los requisitos habilitantes exigidos a los proponentes, especialmente en términos de experiencia previa y acreditación de capacidad técnica y financiera, representan un punto crucial para analizar las barreras de entrada para las micro, pequeñas y medianas empresas. Este apartado examina algunos de estos requisitos con base en el pliego definitivo y sus adendas, a fin de valorar su impacto sobre la participación real de los distintos actores del mercado.

En lo que sigue, revisamos las condiciones de selección en el marco de la licitación pública mencionada. Para el efecto acudimos al pliego de condiciones definitivo que contempla la Adenda 4, expedida en el margen de dicho proceso de selección, en donde se observaron aleatoriamente algunos de los requisitos habilitantes o de puntaje para hacer comentarios sobre los mismos.

Al igual que en el Acuerdo analizado anteriormente, consideramos relevante iniciar por el literal B del numeral V del Pliego que hace referencia a la experiencia requerida como requisito habilitante, en dicho numeral se expresa que: el proponente debe acreditar su experiencia: presentando contratos previos inscritos en el RUP que tengan los siguientes códigos de Aseo y Cafetería: 90101700 – Servicio de Cafetería y 76111500 – Servicios de limpieza y mantenimiento de edificios generales y de oficinas. Aunado a esto, si el proponente presenta su oferta para las 18 regiones de cobertura del servicio, tiene que

acreditar una experiencia total de la suma de 48.565 SMMLV, hasta con 25 contratos, según la región de cobertura (*ver tabla anexa 9*).

En caso de que el proponente presente una oferta para más de una región, de la uno a la diez, su experiencia debe sumar los SMMLV descritos dentro de la tabla precedente para cada región en la que presente su oferta. La experiencia se acreditará con hasta diez contratos del total de las regiones presentadas. Mientras que si el proponente presenta oferta para la región 11-18, deberá acreditar una experiencia equivalente a 25.000 SMMLV con hasta 15 contratos. Como se puede observar, la región que exige la experiencia en salarios mínimos más pequeña es de 701. En tal sentido, tendría que acreditar \$701.000.000 aproximadamente en contratos, lo cual es bastante difícil para una MIPYME.

Además, la limitación de la participación a este tipo de empresas no es jurídicamente procedente, ello sin contar con la experiencia en servicios especiales y actividades de venta o suministro o puesta a disposición de los insumos, elementos, equipos y/o maquinaria requeridos para la prestación del servicio integral de aseo y cafetería, con la que todos deben contar. Lo anterior es una limitación para la participación en la licitación para gran parte de los competidores en dicho mercado. En relación con las observaciones presentadas en el marco del proceso de selección durante la investigación no se encontró alguna relevante para el análisis que se pretende realizar.

Como se pudo constatar, los requisitos de experiencia y los valores mínimos exigidos para participar resultan particularmente restrictivos para las MIPYMES, dado que excluyen de facto a quienes no han tenido la oportunidad previa de ejecutar contratos de gran magnitud. Esta situación vulnera el principio de libre competencia y limita la pluralidad de oferentes, generando un escenario de competencia desigual y reduciendo las posibilidades de acceso equitativo a los contratos estatales.

2.2. Informes de ejecución, supervisión y resultados del Acuerdo

Una vez adjudicado y en ejecución, el Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III” generó resultados que pueden ser evaluados a partir de los informes emitidos por Colombia Compra Eficiente. Estos documentos permiten analizar no solo el volumen de contratación y la participación de proveedores, sino también la distribución económica de las órdenes de compra, la respuesta institucional ante los incumplimientos y el grado de eficiencia

administrativa alcanzado. Este apartado realiza un análisis de dichos informes, con corte al 30 de junio de 2022.

De conformidad con el numeral 1 del informe “Las Entidades Compradoras colocaron 2.564 (Dos mil quinientos sesenta y cuatro) órdenes de compra de en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, entre el 27 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2022 por un valor total de \$1.481.515 millones (Un billón cuatrocientos ochenta y un mil quinientos quince millones de pesos COP)” (Colombia Compra Eficiente, 2021, p. 4), estas órdenes estuvieron distribuidas entre 459 entidades estatales según el mismo documento.

Ahora bien, en relación con la distribución por proveedores, el informe muestra la repartición señalando el número de órdenes de compra y el valor vendido por proveedor (*ver tabla anexa 10*). En esta tabla podemos observar solo 3 de los 32 proveedores con más de 200 órdenes de compra generadas, pero al revisar el número de órdenes generadas por debajo de 200, se identifica cierto equilibrio en la distribución de las órdenes de compra en la mayoría de los proveedores.

La información proporcionada pone de manifiesto un claro patrón de concentración económica en el Acuerdo Marco de Aseo y Cafetería III, que constituye una forma de discriminación estructural hacia las MIPYMES; puesto que, aunque 32 proveedores participaron activamente en el suministro de bienes y servicios, solo 6 concentraron órdenes de compra por valores superiores a los \$100 millones de pesos durante los tres años de ejecución del Acuerdo.

Esta desigualdad no es casual, sino consecuencia directa de condiciones restrictivas en los pliegos de la licitación, como la exigencia de acreditar millonarias experiencias previas, difíciles de cumplir para pequeños empresarios. Además, la baja rentabilidad para la mayoría de los proveedores que lograron ingresar sugiere una participación simbólica más que efectiva, ya que no lograron capitalizar su vinculación al acuerdo en términos de ingresos sostenibles. Este fenómeno reproduce barreras de acceso al mercado estatal y limita la posibilidad de que las MIPYMES compitan en igualdad de condiciones, vulnerando el principio de pluralidad de oferentes y debilitando los fines de inclusión económica de los Acuerdos Marco.

Las Órdenes más importantes económicamente hablando quedaron en manos de 6 competidores, lo cual implica que los ingresos para los demás proveedores no fueron tan

altos, después de 3 años de ejecución del acuerdo, lo podría implicar un oligopolio dentro del acuerdo. En materia de incumplimientos en desarrollo del Acuerdo Marco, acorde con lo establecido por Colombia Compra Eficiente (2023),

Hasta el 30 de junio de 2022, en el Acuerdo Marco de Precios no se encuentran entidades compradoras no obligadas suspendidas de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, por otra parte, es válido señalar que dos (2) proveedores del AMP fueron inhabilitados por reiterados incumplimientos en las órdenes de compra. (p. 17)

Conforme con lo anterior, se destaca el hecho de que ante los incumplimientos reiterados se haya eliminado aquellos proveedores incumplidos del acuerdo, sin embargo, al analizar la siguiente tabla, relacionada con las sanciones, se puede observar que se reportaron sanciones a más oferentes dentro del acuerdo. Por tal motivo, contratar mediante este Acuerdo no es garantía de eficiencia administrativa. Además, se observa que, de las 459 entidades, solo 3 iniciaron los procesos sancionatorios (*ver tabla anexa 11*).

En conclusión, en los Acuerdos Marco estudiados se pudo evidenciar, las diferentes dificultades y barreras de entrada para los pequeños y medianos competidores, así como las mismas limitaciones para aquellos proveedores más pequeños que logran entrar al Acuerdo. Además, se mostró que los Acuerdos Marco, no son infalibles a situaciones de incumplimiento que puedan afectar la eficiencia administrativa.

En suma, la revisión del Acuerdo Marco de “Aseo y Cafetería III” pone en evidencia que, si bien se alcanzaron cifras significativas de contratación, persisten elementos estructurales que limitan el acceso equitativo al mercado. Tanto los requisitos de participación como la concentración económica observada durante la ejecución reflejan la necesidad de repensar ciertos aspectos de estos mecanismos, a fin de fortalecer la inclusión de pequeños proveedores.

En síntesis, el estudio comparativo entre el Acuerdo Marco de Papelería y el de Aseo y Cafetería III revela patrones comunes que afectan negativamente la participación de las MIPYMES en la contratación estatal. Aunque estos instrumentos se diseñaron para facilitar el acceso al mercado público mediante procedimientos ágiles y estandarizados, en la práctica han reproducido condiciones inequitativas, tanto en los requisitos de ingreso como en la distribución de los beneficios económicos.

Ambos Acuerdos comparten elementos que restringen la participación de las MIPYMES, como requisitos de experiencia desproporcionados, concentración de órdenes de compra en pocos proveedores y escasos mecanismos efectivos de control para garantizar una distribución equitativa del mercado. Este análisis revela la necesidad urgente de replantear los criterios de selección y ejecución en los Acuerdos Marco, con el fin de generar condiciones más inclusivas que fortalezcan la competencia y aseguren una contratación estatal más equitativa y eficiente. Lo anterior, se constituye como la evidencia de barreras de tercer nivel, es decir en el marco de la ejecución de los Acuerdos Marco de Precios.

2.3 Casos similares en otros ordenamientos jurídicos

En el ordenamiento jurídico chileno se identificó la Licitación ID: 2239-5-LR19, relacionada con el Convenio Marco de Artículos de Aseo e Higiene, publicada en la plataforma “ChileCompra” (*Mercado Público*, 2019). En la ficha de esta licitación se observaron algunas particularidades, que se detallan a continuación:

En primer lugar, se constató la exigencia del mismo requisito de habilitación en el registro de proveedores mencionado en el numeral 1.4. Sin embargo, se destacaron dos requisitos adicionales que resultan especialmente relevantes: el “Certificado de Quiebras/Convenio Judicial” y la condición de no registrar más de 23 demandas en el Tribunal de Contratación Pública.

Respecto del primer requisito, este podría constituir una restricción significativa para aquellas empresas que se encuentran en procesos de reorganización empresarial, lo que configura una barrera de entrada, particularmente para las pequeñas y medianas empresas, que con mayor frecuencia recurren a estas figuras para asegurar su permanencia en el mercado. En cuanto al segundo requisito, la exclusión de un oferente por el solo hecho de tener demandas en curso podría considerarse contraria al principio del debido proceso, siempre que no existan decisiones judiciales en firme que lo sustenten.

En segundo lugar, en relación con los criterios de evaluación, se establecieron los siguientes: “experiencia en el rubro”, “calidad del producto”, “cobertura”, “requisitos formales” y “ranking de precio” (este último dentro de una segunda etapa del proceso) (*Mercado Público*, 2019). En el criterio de calidad del producto, se observó que una de las

formas para acreditar dicha calidad era la presentación de un certificado del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008. Este tipo de certificación puede resultar de difícil acceso para las pequeñas empresas, lo que resultaría en una limitación de su participación.

Asimismo, dentro del criterio de “cobertura”, se otorgaba una mayor puntuación a los proveedores con cobertura nacional, lo que pone en desventaja a los oferentes de carácter local. No se identificó, en cambio, la asignación de puntaje por contar con trabajadores locales, aspecto que podría favorecer la participación de estos proveedores.

En cuanto a la etapa de ejecución del convenio, no se encontró información detallada sobre su desarrollo, salvo algunas resoluciones de amonestación por incumplimientos contractuales de determinados proveedores, disponibles en el sitio gubernamental “Mercado Público”³⁵.

Finalmente, con relación al ordenamiento jurídico español, no se identificaron acuerdos marco comparables que permitieran realizar un análisis equivalente desde la perspectiva de un observador externo.

En conclusión, el caso analizado evidencia cómo ciertos requisitos habilitantes y criterios de evaluación, aunque formalmente justificados, pueden traducirse en barreras de acceso que afectan a las micro, pequeñas y medianas empresas. La exigencia de certificados complejos, la priorización de cobertura nacional y la exclusión basada en demandas sin sentencia firme reflejan prácticas que, en la realidad, limitan la pluralidad de oferentes y reducen la competencia efectiva en los procesos de contratación pública. Este tipo de restricciones pone de relieve la necesidad de revisar los marcos regulatorios y administrativos para garantizar procesos más inclusivos, equitativos y acordes con los principios de libre competencia y acceso efectivo al mercado público.

En síntesis, el estudio de los Acuerdos Marco de Papelería II y de Aseo y Cafetería III confirma que, pese a la estandarización y las aparentes economías de escala, persisten requisitos habilitantes y dinámicas de ejecución que restringen la participación

35

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/Attachment/ViewAttachment.aspx?enc=szMOSAiMw%2biMUm%2fJ330bEiSKzIY6ZCPxtrFOx4lr2tPtxMUSXiG0jtnQZoRgEDYksGa4KePqG40adh0l8zvPVbxwAtk2ob1XWeP18ZKGrDDfa24e3k7EddyXXhOZdvB4P5LMUjaOqN4yLpN%2bGFY22KVZhGLLgLJsx3Ic5HPtBW%2bC8UsnFHPfBFXZtFooj2SDRW%2fVRmX8qTCdxtcbzEJ1%2f0Evm7gUzheyoskiB%2fYpJufEAAUD5pbMCNqYZooORrL0flZajt4j8PzMDtYjuJZajGXNWyiraaLXJnTo4rlIPU%2fBSejYoW8JZPg%2bdXyhRQKBz>

efectiva de las MiPymes y propician la concentración de las órdenes de compra en un número reducido de proveedores. Estas evidencias empíricas revelan que las barreras detectadas en el diseño normativo se reproducen y se agravan en la práctica administrativa, generando efectos adversos sobre la pluralidad y la competencia en el mercado de compras públicas. Con base en estos hallazgos, el Capítulo 3 profundizará en la tensión estructural que dichos instrumentos generan entre el principio de eficiencia administrativa y el de libre competencia económica, examinando de qué manera las barreras identificadas alteran o afectan estos principios.

Capítulo 3. Tensión generada por los Acuerdos Marco de Precios entre la libre competencia económica y la eficiencia de las actuaciones administrativas

Los Acuerdos Marco de Precios constituyen una herramienta clave en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, ya que permiten estandarizar condiciones y optimizar los procesos de compra. Sin embargo, su implementación genera una tensión inherente entre dos principios fundamentales en la administración pública: la libre competencia económica y la eficiencia de las actuaciones administrativas. Este capítulo examina dicha tensión, analizando los beneficios y los desafíos que los AMP plantean para la contratación estatal.

Este capítulo se estructura en tres partes fundamentalmente cada una de las cuales aborda una dimensión específica del uso que la administración pública colombiana le ha dado a los Acuerdos Marco de Precios (AMP) y su posible impacto en la participación de medianas y pequeñas empresas en el sistema de compras públicas. En la primera parte, se describen los elementos estructurales del modelo de compras públicas en Colombia, con especial énfasis en los instrumentos creados para promover la eficiencia y la transparencia. En la segunda parte, se analiza en profundidad el diseño y evolución de los AMP, particularmente en el contexto de la plataforma Colombia Compra Eficiente. Finalmente, en la tercera parte, se discuten los efectos que este modelo de contratación ha tenido sobre el acceso de medianos y pequeños empresarios, considerando tanto barreras formales como prácticas discriminatorias. De manera adicional, se hará una breve referencia a las barreras de entrada a los pequeños competidores que puedan aparecer o no en el nivel normativo y

administrativo (Selección y ejecución) en los ordenamientos de Chile y España, con el fin de profundizar el análisis.

A lo largo del desarrollo, se busca responder si la implementación de los AMP, aunque bien intencionada, ha terminado por excluir a ciertos actores económicos, limitando la pluralidad y competencia en las compras estatales.

Los AMP han sido definidos como una herramienta implementada dentro de la contratación estatal colombiana, con el fin de que el estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios, con el fin de generar economías de escala, aumentar la capacidad de negociación de las entidades estatales y compartir costos y conocimiento entre las diferentes entidades (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

Ahora bien, acerca de la libre competencia económica y los acuerdos marco de precios, Velandia Venegas (2018) de la Universidad Autónoma de Colombia efectuó un estudio exploratorio, con el propósito de recopilar y analizar normas, doctrina y jurisprudencia para consolidar un marco normativo aplicable a la participación y libre competencia, que permitiera a su vez comprender el procedimiento que se debe adoptar para la utilización de estos Acuerdos. Esta investigación arrojó las siguientes conclusiones:

La jurisprudencia del contencioso y organismos internacionales (CNUDMI2 , Unión Europea, OCDE) claramente han señalado los riesgos de los acuerdos marcos de precios en la reducción de la competencia y transparencia en los procesos, por actos de colusión, con consecuencias en la creación de monopolios u oligopolios, lo cual incide en el abandono del segmento del mercado por algunas empresas y restringe la participación de pequeñas y medianas empresas, por prácticas anticompetitivas contrarias a la libre competencia establecida en el artículo 333 de la Constitución Política de 1991. (Velandia Venegas, 2018, p. 83)

Por su parte, De la Calle (2014), Exsuperintendente de Industria y Comercio, en relación con la situación actual de los Acuerdos Marco de Precios ha expresado lo siguiente:

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

Industria y Comercio, en el marco de la función de abogacía de la competencia, advirtió de estas vulnerabilidades. (párr. 8)

Asimismo, por su parte, Fernández Alzate y Tobón Segura (2019) de la Universidad Autónoma de Colombia, en su estudio manifiestan que el uso de los Acuerdos Marco de Precios ha permitido, a través de su implementación, detectar mediante el uso de teoría económica y el análisis de casos, la competencia imperfecta³⁶ frente a su utilización, en la medida en que afectan potencialmente a las pequeñas y medianas empresas, puesto que restringen su competencia. En este artículo concluyen frente al particular que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) buscan ingresar al mercado, pero enfrentan diversas dificultades al participar en contratos públicos ofrecidos por el Estado. Estas barreras incluyen la falta de experiencia, limitaciones tecnológicas y restricciones en su capacidad de endeudamiento, entre otros factores.

Además, su margen de maniobra para competir en términos de precio es reducido, lo que les dificulta el acceso a mercados de gran escala, caracterizados por una fuerte competencia y la presencia de empresas con una trayectoria consolidada en la contratación pública, respaldadas por su solidez financiera y jurídica. Esto limita su capacidad para beneficiarse de las economías de escala.

En teoría, cualquier empresa puede postularse a las convocatorias de Colombia Compra Eficiente, sin embargo, para las PYMES, obtener la adjudicación en un Acuerdo Marco de Precios es un reto considerable. Esto se debe a que los procesos de selección de proveedores y los requisitos establecidos suelen estar diseñados para grandes empresas, que pueden cumplir con mayor facilidad las condiciones exigidas, dificultando así la participación efectiva de las PYMES en estos acuerdos.

Por otro lado, Guerrero (2014) en su trabajo, también hace referencia al riesgo de exclusión de las MIPYMES, refiriendo que, para mejorar la implementación de los Acuerdos Marco de Precios en Colombia, es fundamental considerar ciertos aspectos. En primer lugar, las políticas asociadas a estos acuerdos deben facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que representan un componente esencial del

³⁶ “Es un tipo de mercado en el que los vendedores pueden influir significativamente en el precio de sus productos o servicios debido a la diferenciación de productos o la cantidad limitada de competidores” (Roldán, 2016, párr. 1).

mercado. De hecho, en los países de la OCDE, entre el 70% y el 90% de los empleados trabajan en este tipo de empresas (Guerrero, 2014).

En segundo lugar, no brindarles acceso a estos acuerdos podría derivar en el cierre o quiebra de muchas de ellas, afectando negativamente la economía nacional. Además, la salida de estas empresas del mercado podría fortalecer a las compañías más grandes, permitiéndoles consolidar su posición hasta alcanzar estructuras de oligopolio, lo que representaría un riesgo para la competitividad y el equilibrio del sistema económico del país. Ello dada la restricción para competir a todos los posibles proveedores de determinado bien o servicio sobre el que trate el respectivo Acuerdo Marco. Esto afecta la posibilidad de competir de aquellos que se queden por fuera del Acuerdo, principalmente las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, Guerrero (2014), sostiene que los Acuerdos Marco de Precios fomentan la creación de economía a escala, debido a que, al aumentar el volumen de la producción, los productores pueden disminuir sus costos promedio. Dada la estandarización de los requisitos de los proveedores dentro del acuerdo, se reduce el número de oferentes encargados de cubrir la misma demanda. Como consecuencia, el desarrollo de esto favorece a las grandes empresas y redundante en el crecimiento del sector productivo.

Empero, la introducción de los Acuerdos Marco también conlleva desafíos importantes que deben ser abordados. Uno de los principales riesgos es la colusión entre proveedores, una práctica difícil de detectar, ya que pueden existir incentivos para que estos acuerden la distribución de las compras en lugar de competir libremente. Esto limita la competencia y puede generar condiciones menos favorables para el Estado.

Por esta razón, resulta crucial que Colombia Compra Eficiente diseñe estrategias para mitigar este tipo de riesgos. De lo contrario, se compromete la transparencia del mercado y se abre la posibilidad de que se consoliden prácticas contrarias a los objetivos fundamentales de estos acuerdos (Guerrero, 2014).

De lo anterior se extrae que si bien es cierto estos instrumentos aparentemente favorecen el presupuesto de las entidades estatales, pues generan economías de escala que permiten obtener mejores precios en el mercado, también existe un riesgo de colusión entre los proveedores que están en el Acuerdo. Tal y como ocurrió en el caso de los Acuerdos Marco de Precios de papelería, consumibles de impresión, computadores y periféricos,

donde varios proveedores fueron excluidos de la Tienda Virtual del Estado Colombiano por desarrollar prácticas anticompetitivas y por orden de la Superintendencia de Industria y Comercio han quedado excluidos de la plataforma, como medida cautelar en el marco de procesos sancionatorios iniciados contra varios de los proveedores. Algunas de estas conductas evidenciadas afectan la libre competencia económica, pero además a largo plazo impactan el principio de eficiencia, pues estos proveedores pueden acordar precios elevados.

Por otro lado, respecto del mercado de compra pública dentro del Decreto 310 de 2021, a través del cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, se establece en torno a la procedencia del Acuerdo Marco de Precios que:

Las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes de Común Utilización a través de los Acuerdos Marco de Precios previamente justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. La implementación de nuevos Acuerdos Marco de Precios organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- de uso obligatorio por parte de las entidades territoriales, estará precedida de un estudio de agregación de demanda que realizará aquella, el cual tenga en cuenta las particularidades propias de los mercados regionales, la necesidad de promover el desarrollo empresarial en las entidades territoriales a través de las MIPYMES y evitar en lo posible, la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país, salvo que exista la respectiva justificación técnica, económica y/o jurídica. (Decreto 310 de 2021, art. 2.2.1.2.1.2.7)

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que hay un cierre del mercado para aquellos competidores que no queden en los acuerdos, pues ya no solo las entidades del orden nacional están obligadas a aplicarlos, sino a su vez las entidades territoriales, están conminadas a usar los Acuerdos Marco de Precios que establezca Colombia Compra Eficiente. Lo anterior, supone un cierre completo del sistema de compras públicas.

En este sentido, las barreras de entrada que generan los Acuerdos Marco de Precios a las compras públicas son significativas, puesto que el mercado de todas las entidades estatales se restringe para aquellos competidores que no sean seleccionados en la Licitación Pública. Lo que limita completamente la libertad de competencia consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, generando incluso monopolios de aquellos grandes competidores que cuentan con el músculo financiero necesario para ofrecer precios

muy bajos, dada la estructura y priorización de los Acuerdos Marco fijada en la legislación actual.

Con todo, no es conveniente una eliminación de facto de esta figura, dado que podría ser una herramienta efectiva para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes. En cambio, es imperativo revisar la forma en que la administración pública los está aplicando, analizando las restricciones y barreras que se están generando a partir de las condiciones de los procesos licitatorios y los términos y condiciones de los acuerdos, que impiden la entrada a los agentes del mercado más pequeños.

De hecho, con corte a enero de 2021, Colombia Compra Eficiente tenía un registro de 30 Acuerdos Marco de Precio vigentes, a través de los que ofrecía a entidades públicas, de todo el territorio colombiano, servicios de diferente índole, dentro de los que se incluyen: seguros obligatorios, adquisición de productos alimenticios o electrónicos, entre otros servicios de orden primordial para ejecución de las funciones que se les han atribuido a dichas entidades.

1. Barreras de entrada al mercado de compra pública, producto de los AMP

En esta primera sección se expone el contexto institucional y jurídico en el que se enmarca el sistema de compras públicas colombiano. Se revisan los antecedentes y fundamentos de la reforma orientada a generar eficiencia, transparencia y acceso mediante nuevas formas de contratación, entre ellas, los Acuerdos Marco de Precios. Este análisis permite entender cómo la administración pública ha venido construyendo un sistema que, aunque persigue objetivos legítimos, puede tener implicaciones imprevistas en cuanto al acceso de diversos actores económicos. Como se mencionó la intención es adelantar un estudio de las barreras en un primer nivel que se deriva de las limitaciones de las normas que regulan la figura, un segundo nivel relacionado con la práctica administrativa al momento de confeccionar los requisitos habilitantes y criterios de puntaje y finalmente un tercer nivel relacionado con la práctica administrativa en la ejecución de los Acuerdos.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto, en lo que sigue, se ahondará en investigaciones cuyo propósito ha sido evidenciar las barreras generadas por los Acuerdos Marco de Precios. Leon Vanegas y Beltran (2015) en su trabajo denominado *Pequeñas y medianas empresas ¿excluidas en los Acuerdos Marco de Precios?* Realizó un análisis en

torno a los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas para seleccionar los proveedores de los servicios de: combustible, aseo y cafetería, vehículos, dotaciones y papelería, entre otros, encontrando que existían dos requisitos habilitantes, a saber: capital de trabajo y experiencia.

Asimismo, realizó un estudio de las diferentes observaciones presentadas por los proponentes y las respectivas respuestas emitidas por Colombia Compra Eficiente en el marco de estos procesos. De ahí concluyó que, si bien el Estado obtiene beneficios al implementar esta figura dentro de las contrataciones para la obtención de bienes o servicios, que se constatan en la optimización del tiempo y en la eficiencia del recurso, las MIPYMES se ven afectadas en la medida en que los estándares y cumplimiento de requisitos técnicos, financieros y jurídicos son bastante demandantes, a tal punto, que solo grandes empresas pueden ser competitivas, dada su experiencia, estructura, antigüedad, trayectoria y solvencia financiera. Por este motivo, los acuerdos acaban beneficiando a grandes empresas y dejando sin posibilidad de participación a las pequeñas y medianas empresas.

El argumento que usa Colombia Compra Eficiente frente a la implementación de estos Acuerdos Marco de Precios es la priorización del cumplimiento de los fines del Estado, con ocasión a lo cual los proveedores tienen que demostrar que cumplen los lineamientos fijados de cara a la prestación de servicios o suministro de bienes, debido a que esto garantiza la debida ejecución de los contratos en los términos adecuados.

Con relación a este escenario, Colombia Compra Eficiente presenta una solución, la cual consiste en presentar ofertas a través de consorcios o uniones temporales, lo que permite aumentar la posibilidad de las pequeñas y medianas empresas al margen de los Acuerdos Marco de Precios. Si bien esta medida es positiva, quizás sea insuficiente para proporcionar garantías a las MiPymes,

[...] por lo que se considera necesario que el gobierno defina políticas concretas de apoyo para [...] [su] crecimiento económico [...], y así lograr una mayor participación de éstas en los acuerdos marco y una mayor cobertura de los mismos, de tal suerte que todos los participantes Estado y empresas se vean beneficiados (Leon Vanegas y Beltran, 2015, p. 28).

Del mismo modo lo ha señalado Cifuentes Salazar (2014), cuando afirma que, si bien los Acuerdos Marco de Precios originalmente se crearon con el fin de reducir el

tiempo y el costo en la adquisición de bienes y servicios, su implementación ha presentado ciertas falencias como: la restricción de la libertad de empresa y la libre competencia. Esto en el entendido de que la Constitución Política de Colombia, dentro de sus artículos 333 y 334, instauró un *sistema económico social de mercado* conforme con el cual, su dirección corresponde al Estado, el cual tiene la responsabilidad de intervenir dentro de su dinámica con la finalidad de prevenir o corregir fallas dentro del mercado y de fomentar las actividades económicas, las iniciativas privadas y la libre competencia. Las actividades económicas se desarrollan a partir de procesos de producción, comercialización y consumo de servicios o bienes, lo cual es posible si hay garantías frente a la libertad contractual,

[...] la libre iniciativa privada, el derecho a un trato igual entre empresarios o competidores, la libertad de concurrir y retirarse del mercado, la libertad de organización interna y de los métodos de gestión de la empresa sin interferencia estatal, el derecho a crear establecimientos de comercio conforme a la ley y el derecho a recibir un beneficio económico razonable por la labor que se ejecuta. (Cifuentes Salazar, 2014, p. 14)

En correspondencia con lo anterior, los Acuerdos Marco de Precios, al necesitar de la adquisición de bienes y servicios con características técnicas homogéneas, deberían asegurar el derecho al desarrollo de una actividad económica, tanto de las personas, como de las pequeñas, medianas y grandes empresas, al margen de su derecho legítimo a la iniciativa privada, la libre economía y la libre competencia.

Sin embargo, ello no ocurre en la medida en que estos Acuerdos favorecen un sector del mercado (las grandes empresas), afectando otro (pequeñas y medianas empresas), en tanto que las condiciones de infraestructura y personal son de tal magnitud que las MIPYMES no las cumplen por no tener la capacidad financiera suficiente. Por consiguiente, no pueden participar como oferentes o proveedores de un servicio en licitaciones adelantadas por Colombia Compra Eficiente.

En relación con el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se define la utilización del Acuerdo Marco de Precios para Colombia Compra Eficiente, el Consejo de Estado se pronunció acerca de su legalidad en los siguientes términos:

5.18.- Siendo una consecuencia de los Acuerdos Marco de Precios concentrar la demanda de las entidades públicas en ciertos proveedores, dado el empoderamiento

del Estado como un potencial gran comprador, *es claro que a Colombia Compra Eficiente, en la estructuración y planeación de los Acuerdos Marco le corresponde el deber de garantizar en la medida de las posibilidades fácticas y jurídicas la mayor participación de potenciales oferentes*, adoptando, por ejemplo, criterios de calificación no susceptibles de manipulación por ciertos grupos de participantes, creando condiciones reales para que grandes, medianos y pequeños proveedores tengan cabida, evitando dar lugar a prácticas contrarias a la libre competencia en el ámbito de la economía de mercado, como es la creación, de hecho, de monopolios u oligopolios. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 00015 de 2018).

En lo que concierne al rol que cumple Colombia Compra Eficiente, se debe decir que es la entidad encargada de formular los términos y condiciones para la adquisición bienes y servicios; adicionalmente, realiza estudios técnicos para efectuar parámetros uniformes; y, finalmente, efectúa la selección del proveedor o contratista, lo cual lleva a las entidades públicas, obligadas a cumplir los acuerdos, a suplir sus necesidades únicamente mediante órdenes de compra derivadas de esos acuerdos. A tal efecto,

[...] al concentrar en Colombia Compra Eficiente la realización de los acuerdos marcos de precios, se estimula el monopolio, en la modalidad de monopsonio; debido a que con dichos acuerdos se favorece o beneficia a las grandes empresas e industrias, [...]; de ahí que se deba analizar dichos acuerdos a la luz del principio de la legalidad, para evitar que los mismos sean demandados en ejercicio la acción contractual respectiva. (Cifuentes Salazar, 2014, p. 17)

Sumado a esto, los Acuerdos Marco de Precios vulneran el principio constitucional y legal de la igualdad, fijado por los artículos 13 y 209 de la Constitución Política de Colombia, en la medida en que: (i) los oferentes deben cumplir con parámetros excesivos para poder aplicar a una licitación; (ii) no hay un equilibrio que abra la posibilidad de participación de pequeñas y medianas empresas al proceso de contratación estatal por sus limitaciones contractuales, jurídicas y financieras; y, (iii) los términos de referencia para los proponentes se diseñan de manera tal que solo las grandes empresas pueden cumplir con las especificaciones técnicas y estructurales de los mismos. De hecho, el Consejo de Estado, Sección Tercera, con relación a la aplicación del principio constitucional referido dentro de las actuaciones contractuales ha manifestado que:

[...] la Administración está obligada constitucional (art. 13 C.P.) y legalmente (art. 24, 29 y 30 ley 80 de 1993) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores. Por virtud de esta garantía, todos los sujetos interesados en el proceso de licitación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades, lo cual se logra, según la doctrina, cuando concurren los siguientes aspectos: 1) Las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores. 2) Debe darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas para la Administración. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 12037 de 2001)

En este mismo sentido, el principio de la igualdad, a nivel administrativo, obliga al Estado a: “actuar conforme la regla de no discriminación y a promover dentro del ámbito de sus competencias la igualdad real y efectiva; [esto] implica la exigencia constitucional de que la Gestión de la Administración no establezca distinciones injustificadas, garantizando, a todos los administrados, el acceso a ella y a los beneficios generados en la actividad estatal” (Cifuentes Salazar, 2014, p. 19).

En síntesis, como se puede inferir del trabajo de Cifuentes Salazar (2014), los Acuerdos Marco de Precios generan una limitación para la concurrencia de un gran número de competidores, principalmente de aquellas pequeñas y medianas empresas que no quedan seleccionadas en la Licitación. Esto afecta principios como la igualdad y la libertad de concurrencia³⁷ generando monopolios, además de los posibles monopsonios. Esto en la medida en que al ser Colombia Compra Eficiente la única entidad que puede negociar y demandar determinado bien o servicio, al menos en lo que compete al mercado estatal, estaría imponiendo las condiciones del mercado a todos los posibles oferentes, lo que también puede afectar el mercado de forma negativa. Incluso se estaría incumpliendo con los criterios que las altas cortes, principalmente el Consejo de Estado, ha definido a

³⁷ Si bien estos principios no son el eje central de la investigación, se referencian por su importancia dentro de la contratación pública. Por una parte, el principio de igualdad establece que todos los participantes en un proceso de contratación pública deben recibir un trato equitativo, sin distinción ni privilegios indebidos. Este garantiza que las oportunidades para acceder a un contrato estatal sean justas y transparentes, permitiendo que cualquier proveedor, con independencia de su tamaño y experiencia, compita en igualdad de condiciones (Ascanio Pacheco, 2020). Por otra parte, el principio de libre concurrencia busca fomentar la competencia y evitar prácticas que restrinjan la pluralidad de proveedores, asegurando así la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Bajo este principio, las entidades estatales deben diseñar procesos de selección abiertos, transparentes y no discriminatorios, permitiendo que tanto grandes como pequeñas empresas tengan la posibilidad de presentar sus propuestas. Esto implica la eliminación de obstáculos innecesarios, la publicación clara de los requisitos y la aplicación objetiva de criterios de evaluación (Villamizar Gómez et al., 2019).

Colombia Compra Eficiente y a todas las entidades públicas en lo concerniente a la contratación y a la igualdad de oportunidades.

Por su parte, en el trabajo de Arango López et al. (2017) en donde se efectúa un análisis sobre el alcance y la finalidad de la operación principal en el Acuerdo Marco de Precios, ellos manifiestan que pese a que el modelo de contratación goza de excelentes características de costo- beneficio para la entidad pública, estos centralizan el poder, y en esa medida, generan monopolios dentro del mercado de bienes y servicios, afectando los derechos y valores de la contratación pública y, al tiempo, la libre competencia. Dentro de su investigación evidenciaron:

[...] falencias en las fichas técnicas, ejemplo de ello es la especificación de marcas, lo cual no es debido ya que se estaría contribuyendo a *la creación y fortalecimiento de monopolios y vulneración de la libre empresa*, lo que se puede inferir del resultado final de la licitación pública, ya que una vez se seleccione el proveedor que haya llenado los requisitos establecidos en el desarrollo de la licitación, y de acuerdo al pliego de peticiones, este proveedor será el que entrará a satisfacer las necesidades en materia de adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes de las entidades estatales obligadas a contratar por la modalidad de Acuerdo Marco de Precio. (Arango López et al., 2017, p. 19)

Nuevamente, se puede aducir que, tras el uso de los Acuerdos Marco de Precios, se evidencia no solo una vulneración de la libre empresa, sino al tiempo la consolidación de monopolios que se apropian de la oferta de bienes y servicios. Pachón Álvarez y Vergara Díaz (2019) en su trabajo señalan, en primer lugar, que la igualdad como garantía del Estado, debe otorgar derechos y obligaciones, y al tiempo amparo a sus coasociados dentro de unos parámetros. En segundo lugar, la igualdad se materializa al momento de consolidar reglas de selección objetivas, es decir, lineamientos que no otorgan privilegios y que no parten de criterios subjetivos, o, en términos del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007: “sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. En tercer lugar, la igualdad se garantiza mediante la adopción del legislador del régimen de incompatibilidades e inhabilidades para la suscripción de un contrato estatal.

En realidad, el principio de la igualdad debe permear cada etapa de la contratación pública, desde el inicio a través de la selección de contratistas mediante licitación pública,

en consonancia con lo estipulado dentro del numeral 1 del artículo 2 de la norma previamente citada, a saber: “La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalen en los numerales 2, 3, y 4 del presente artículo” (Ley 1150 de 2007, art. 2). La contratación pública debe darse de tal manera que todos los oferentes estén en igualdad de oportunidades, escogiendo el más favorable para la entidad estatal. En palabras de Pachón Álvarez y Vergara Díaz (2019):

[...] Con fundamento en las leyes que desarrollan la licitación pública como la regla general de seleccionar contratistas, ésta se erige bajo el axioma de igualdad, ya que sería inconcebible dejar de lado ese criterio objetivo de selección y quitarles a otros la posibilidad de concurrir a una eventual celebración de contrato estatal. En este sentido, la igualdad se funda en que quienes concurren al proceso de selección, deben ostentar las mismas aspiraciones, dentro del plano jurídico. (párr. 21)

Siendo así, este principio tiene lugar en diferentes aspectos de la etapa precontractual, entre ellos: aviso de convocatoria, borradores de pliego de condiciones y pliego definitivo. En estos se deben establecer directrices objetivas, que estén orientadas a satisfacer los intereses de la entidad pública sin que esto implique la priorización de determinados oferentes.

Por consiguiente, los autores, Pachón Álvarez y Vergara Díaz (2019), concluyen que este principio se relaciona con la posibilidad de los distintos oferentes de concurrir al mercado. Aplicando en estricto sentido el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Frente a los Acuerdos Marco de Precio, refieren que opera tanto el principio de igualdad como el de transparencia, “toda vez que allí se realiza todo el proceso de convocatoria para la selección del contratista a través de la licitación pública. Por ende, quienes cumplan con los requisitos para ser parte del Acuerdo, deberán tener los mismos derechos” (Pachón Álvarez y Vergara Díaz, 2019, párr. 62). De hecho, dentro de la fase de contratación es donde se afianzan los principios de igualdad y transparencia, teniendo en cuenta que la entidad debe dejar constancia de los criterios que uso para elegir al proveedor más favorable.

De lo anterior se puede inferir que el principio de igualdad a través de la concurrencia en el mercado es lo que garantiza la libre competencia económica. Lo que se concreta en la Licitación Pública, desarrollada en la Operación Primaria para seleccionar a los oferentes que quedarán en el acuerdo, donde deberá regir la transparencia. También se

aplica al momento de la Operación Secundaria, la selección del oferente, puesto que de los seleccionados se escoge quien presente la oferta más favorable para la entidad. En ese mismo sentido, Pachón et al. (2018), han expresado que los Acuerdos Marco de Precios

[...] se han convertido en una herramienta de uso obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, cuando requieren la adquisición de productos o servicios de características técnicas uniformes y común utilización, al unificar en un solo canal y mediante una plataforma tecnológica, toda la oferta y demanda en compras públicas.

Los acuerdos marco de precios inician con una convocatoria pública, la cual, mediante licitación selecciona uno o varios proveedores quienes suscribirán el respectivo acuerdo marco, que tendrá una vigencia determinada en los estudios previos del mismo y sus modificaciones. (párr. 75-76)

Como ya se ha expresado esta herramienta es de uso obligatorio por parte de las entidades estatales del orden nacional y territorial, para efectuar las compras de bienes y la contratación de servicios cuando existe un acuerdo en una de las materias específicas. Frente a esta situación, los autores enunciados manifiestan que entre las bondades de los Acuerdos Marco de Precio encontramos: la reducción de tiempos de adquisición de bienes o servicios por parte de las entidades públicas, el recorte en costos administrativos por disminución de fases de contratación, entre otros. Empero, cabe la inquietud se si los Acuerdos, al elegir un grupo de proveedores específico, afectan el derecho que le asiste a nuevos y pequeños competidores de concurrir en el mercado del sector público.

Esto fue expuesto ante el Gobierno Colombiano por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en un diagnóstico emitido en el año 2014 sobre la contratación pública. Dentro del documento se refiere que es necesario cerciorarse de que este tipo de estrategias no impida la participación de oferentes o “impida que los grupos de adquisiciones públicas obtengan reducciones de precio en el futuro en consonancia con las condiciones predominantes en el mercado” (Pachón et al., 2018, párr. 79).

En efecto, como lo expresan estos autores, este tipo de acuerdos constituyen una limitación a la libre competencia, ya que durante su vigencia no podrán ingresar nuevos competidores al mercado. En este caso no se explica la situación de los oferentes excluidos del acuerdo, sino de aquellas nuevas empresas o empresas extranjeras que llegan al país al

momento de estar activos estos acuerdos, causa por la que quedan impedidas para ingresar al mercado. Por este motivo, los autores sugieren como posible solución a esta problemática: disminuir la vigencia de estos acuerdos o permitir el ingreso de nuevos proponentes durante su vigencia.

Sobre el impacto que surten los Acuerdos Marco de Precios en las MIPYMES, Pachón et al. (2018), luego de hacer un recorrido jurisprudencial por los derechos de la Igualdad y la Libre Concurrencia, realizan un análisis de un Acuerdo de Marco para la obtención de vehículos blindados LP-AMP-137-2017. Dentro del cual se encontró como requisito vinculante: indicar los consecutivos del RUP, que demuestren la ejecución de contratos por un valor mínimo de 5.000 SMMLV en los códigos. Frente a este requisito vale decir que las pequeñas y medianas empresas que quisieran ofrecer este servicio no podrían aplicar a la licitación, debido a que posiblemente tendrían limitantes para acreditar contratos por esta cuantía.

Siguiendo este ejemplo, podría decirse que, a partir de la definición de los requisitos habilitantes contemplados dentro de los Acuerdos Marco de Precios se genera una exclusión a las MIPYMES dentro de la contratación estatal, dada su alta exigencia. Por lo que los empresarios, consecuentemente, encuentran limitantes para establecer contratos con el Estado, como se puede evidenciar dentro de la Gran Encuesta Pyme, adelantada por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Bancóldex, el Banco de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mediante esta se consultó la opinión de alrededor de 1.630 empresarios de los sectores Industrial, Comercial y de Servicios, de los cuales el 37% frente a la pregunta “¿Por qué no contratar con el Estado? Respondieron que los requisitos para las licitaciones eran excesivos y costosos. Esto muestra una exclusión de las Pymes en los procesos de contratación estatal.

Por ende, con estas acciones no se daría cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades en la Administración Pública. Esto vulneraría las garantías constitucionales fijadas en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, debido a que no se reconocerían las mismas condiciones en el contexto de la contratación estatal a las Pymes. “Por lo tanto, podría deducirse que la facultad de Colombia Compra Eficiente para disponer de los requisitos habilitantes podría no garantizar la participación de las Pymes de sectores industrial, comercial y de servicios” (Pachón et al., 2018, párr. 92).

De esto se sigue que, de los requisitos habilitantes establecidos dentro de algunos pliegos de condiciones, se dispone de condiciones que excluyen a las pequeñas y medianas empresas de poder participar en los Acuerdos Marco, violando a algunos participantes del mercado los derechos a la igualdad y libertad de competencia establecidos en la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Adicionalmente, se puede observar cómo la sensación dentro de los empresarios es que las condiciones son excesivas y onerosas lo que genera que no sea atractivo participar o definitivamente sea imposible hacerlo. Ahora bien, Huertas Gómez (2021) en su trabajo sobre la implementación de la gobernanza regulatoria en Colombia a partir de las recomendaciones de la OCDE, realizó un análisis de las consecuencias de la implementación de los Acuerdos Marco de Precios en Colombia.

En este estudio la autora destacó que dos son las recomendaciones destacadas que hace la OCDE a los estados: primero, tener agencias nacionales con la función de controlar los diferentes sectores de la sociedad; segundo, generar herramientas o instituciones cuyo objetivo sea estandarizar procesos, de modo que se disminuya la carga administrativa de las entidades estatales y se logre mayor eficiencia en los procesos Huertas Gómez (2021).

Siguiendo esta línea, la implementación de los Acuerdos Marco de Precios es coherente con la lógica de gobernanza promovida por la OCDE. No obstante, en diferentes informes emitidos por la OCDE para Colombia, se sugiere implementar dentro del sistema de compras públicas nuevas maneras de actuación, transparencia, efectividad y responsabilidad. Dentro de ellos se encuentran:

(i) *Combatiendo la colusión en los procesos de contratación pública en Colombia 2014*, el cual definió que “la Agencia Nacional de Contratación Pública debería coordinar la evaluación e identificación de consolidaciones adecuadas en los múltiples grupos colombianos de adquisición pública, incluyendo las que implican acuerdos marco” (OCDE, 2014, p. 114); (ii) *Making the difference in public services Delivery: The Review of the Colombian Public Procurement System – 2015*, estableció principalmente en su capítulo 3 la Evaluación de Criterios para la Adjudicación de Contratos y definió que “La tarea de establecer los AMP para los productos y servicios de contratación común se asigna a CCE. El papel de las centrales de compras como CCE es muy importante para el éxito de la aplicación de los acuerdos marco” (OCDE, 2015, p. 66). Por último, (iii) *Towards Efficient Public Procurement in Colombia 2016*, planteó la necesidad de: “aumentar el uso de

vehículos contractuales flexibles que proporcionen eficiencia y mayores ahorros, como los acuerdos marco, los contratos plurianuales y los contratos con opciones. Esto debería incluir la evaluación y comunicación periódicas de los beneficios y resultados conseguidos con ellos. Promover el uso de una gama más amplia de criterios de evaluación y selección (incluidas las evaluaciones de los costes del ciclo de vida) (OCDE, 2016, p. 86); (Huertas Gómez, 2021, pp. 29 - 30).

De esto se sigue que los Acuerdos Marco de Precios son consecuencia de la implementación de la gobernanza global en Colombia, en razón a la necesidad de cumplir con ciertos estándares y poder ser miembro de la OCDE. Pues según lo expresado, es a partir de múltiples informes de esta organización que se concibe la implementación de estas figuras en el ordenamiento colombiano.

Ulteriormente, la autora realiza un análisis de la normatividad colombiana que regula los Acuerdos Marco de Precios, hallando aspectos favorables en su implementación que redundaron en el ahorro y la eficiencia en lo que al gasto público se refiere. Incluso, [...] la CCE determinó que, para agosto de 2019, 1.283 entidades estatales, del orden nacional y territorial, habían realizado compras por la Tienda Virtual del Estado Colombiano; concluyó que desde la implementación de los AMP se habían generado ahorros por 1.6 billones de pesos para el Estado. (Huertas Gómez, 2021, p. 31)

Empero, para la industria la situación se ha desarrollado de manera distinta, dado que, según lo expresa esta autora, los procesos de creación y formalización de los Acuerdos Marco de Precios se ajustan al marco normativo que rige la contratación pública y, a su vez, a los requisitos técnicos y de experiencia establecidos por Colombia Compra Eficiente, al margen de los resultados de un análisis de mercado frente a la necesidad que se desea suplir, y en cumplimiento del principio de planeación.

Con todo, estos procesos que buscan hallar un prestador único de servicios para las aproximadamente 6.261 entidades estatales definen requisitos habilitantes de capacidad financiera y de experiencia excesivos, que originan barreras para la participación dentro de este mercado de medianas y pequeñas empresas.

Si bien la implementación de los Acuerdos Marco de Precios ha beneficiado al Estado produciendo una disminución considerable en sus costos a través de la centralización de la contratación, no se ha analizado la afectación que esto ha generado en

las micro, pequeñas y medianas empresas. Tiempo atrás, las MIPYMES podían competir dentro de las licitaciones realizadas por entes de carácter municipal y departamental, cuyas exigencias eran consecuentes con la cantidad de bienes y servicios requeridos, que se limitaban a la densidad y tamaño del ente territorial.

Con la centralización de la contratación pública se implantaron medidas uniformes cuyo propósito era disminuir las funciones de las entidades municipales, en el marco de un estado regulador, que desconoce “la existencia de factores sociales particulares, que hacen que la regulación implementada tenga efectos colaterales no esperados” (Huertas Gómez, 2021, p. 44).

En síntesis, estos instrumentos (AMP) han sido el producto de trasplantes jurídicos que ha realizado Colombia de forma estandarizada con el fin de cumplir con los requerimientos de la OCDE, en su afán de ser parte de esta, sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la industria y el comercio nacional, departamental y local.

La implementación de estos instrumentos, a pesar de que genera eficiencias para el Estado está afectando una parte del mercado, principalmente a las MIPYMES. Agentes económicos muy importantes para el movimiento de la economía local y municipal, ya que generan gran parte del empleo en estos niveles territoriales.

En este análisis es importante revisar el trabajo de Garnica Lozano (2016), en el cual se efectuó una investigación cualitativa y descriptiva de los Acuerdos Marco de Precios, abordando las ventajas y desventajas de la aplicación de esta figura, específicamente en las entidades descentralizadas y analizando sus efectos en los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Cundinamarca.

En esta investigación se identifican ventajas de la aplicación de estas figuras, tales como: la reducción de costos, disminución de actos de corrupción, aplicación del principio de economía, reducción de carga administrativa y operativa, adquisición correcta de bienes y servicios, y uniformidad en condiciones de mercado en cuanto al precio.

Posteriormente se abordaron las desventajas de esta implementación, dentro de las cuales se destacan: la limitación en participación de pequeños proveedores, el cierre temporario del mercado de proveedores durante la vigencia del AMP y, la afectación de la libre competencia y transparencia que deben regir la contratación pública.

Por lo anterior, los municipios de sexta categoría para adquirir bienes y servicios, que no requieran de procesos como selección abreviada o licitación pública, hacen uso de la modalidad de mínima cuantía, para la que no se requiere de gran formalidad, lo que abre campo a la participación de proveedores locales como prestadores de servicio. Contrario a lo que sucede en los Acuerdos Marco, en los que los pequeños proveedores no pueden participar en la medida en que no cumplen los requisitos exigidos, lo cual decanta en una desventaja competitiva para estos empresarios. Respecto a esta desventaja Garnica Lozano (2016) refiere que:

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

Igualmente, la Superintendencia de Industria y Comercio ha expresado su preocupación por la limitación de los proveedores locales, ocasionando un riesgo para garantizar la aplicación del principio de igualdad y de selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993. (pp. 14-15)

Como se puede observar en el nivel local, sobre todo cuando se habla de entidades descentralizadas como los municipios de sexta categoría, inicialmente se podría considerar que existe una afectación del mercado, sobre todo para aquellas pequeñas (MIPYMES) empresas locales. Esto en atención a que, la adquisición de bienes y servicios se da a través de procesos de mínima cuantía donde pueden participar los pequeños empresarios, en virtud de las características propias de esa modalidad de selección, cuyas exigencias son alcanzables para los proponentes locales.

En consideración al fenómeno descrito, como desventajas de los Acuerdos Marco de Precios, se evidenciaron el impacto económico y la limitación de los pequeños empresarios, en vista de los requisitos técnicos, administrativos, organizacionales y financieros dispuestos por Colombia Compra Eficiente, no pueden participar en los procesos de licitación Garnica Lozano (2016).

Sin embargo, de acuerdo con la reforma implementada mediante el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, se determinó que no existe concurrencia entre los Acuerdos Marco de Precios y la mínima cuantía, y a tal efecto: *“cuando el valor del objeto que se pretende contratar no exceda del 10% de la menor cuantía de la entidad, independientemente de su objeto, se debe adelantar el procedimiento de contratación con base en la modalidad de selección de mínima cuantía, pues en este caso no debe tenerse en cuenta el objeto sino solo el valor del contrato”* (Ley 2069 de 2020, art. 2).

Lo anterior, se considera que puede ser un avance positivo para la contratación específica de los municipios, pues esto abre la posibilidad de que los empresarios locales puedan ser partícipes de la compra pública. Sumado a esto, la regulación citada trae diferentes beneficios para las MiPymes, como se ahondará más adelante.

Por otro lado, Correa Agaton (2020) en su investigación, retrata la influencia de los Actores Internacionales en la Contratación Pública en el mundo, a través de la contratación electrónica, la cual responde al avance en las nuevas tecnologías y al uso de herramientas digitales. Esto se logra mediante la implementación de Acuerdos, Contratos o Convenios Marco. La autora analiza las ventajas y desventajas de este proceso de selección en Argentina, Panamá, la Unión Europea y Colombia. Concretamente en el territorio colombiano realiza un estudio del comportamiento de diferentes AMP, entre ellos, de Aseo y Cafetería, Nube Pública y SOAT, etc.

A partir de allí concluye que, los lineamientos, estándares, legislación y acompañamiento de actores internacionales ha incidido en la contratación pública, ante todo en el uso de herramientas tecnológicas para efectuar contrataciones electrónicas, con el uso de modelos administrativos y lineamientos análogos, lo que muestra la fuerte influencia externa en la consolidación de los Acuerdos Marco de Precios.

En relación con la optimización del tiempo de contratación que presuntamente brinda la implementación de los Acuerdos Marco de Precios se debe decir que, no en todos los casos sucede de esta manera, puesto que hay operaciones secundarias que requieren de mini-licitaciones, que incrementan los tiempos de selección, lo cual no solo afecta la temporalidad sino a también la racionalización de la gestión administrativa.

Una de las desventajas de este tipo de contratación radica en que, al contar con único Ente Rector que centraliza las operaciones existe riesgo de corrupción, debido a que

es una única entidad la que define las condiciones de todos los procesos de esta índole. De hecho, entre los proveedores tentativos iniciales, que participan dentro de la primera etapa de los Acuerdos Marco de Precios pueden acordar la limitación de la libre competencia, impidiendo la participación de las MiPymes, “con los Acuerdos Marco se pueden cerrar los mercados por el plazo de vigencia de los mismos ya que los proveedores que no pudieron formar parte del acuerdo no podrán contratar con el Estado y este último es el mayor contratista de las Economías” (Correa Agaton, 2020, p. 26).

Si bien las ventajas de la implementación de los Acuerdos Marco de Precios son numerosas, el método aún es nuevo y requiere de su fortalecimiento a partir del estudio de otras experiencias de fuera del país. Es imperativo destacar cómo la autora coincide con la mayoría de las fuentes consultadas en que los Acuerdos Marco de Precios generan riesgos para la libre competencia económica principalmente por las restricciones a los proveedores que quedan fuera de los mismos, dentro de los cuales se encuentran en su gran mayoría las MIPYMES.

También es interesante que, pese a que en su trabajo se reconoce la ventaja teórica, en cuanto a la generación de economías de escala y eficiencia en la administración pública por la posibilidad de contratar de forma más ágil y rápida; también se pone en evidencia cómo en la práctica esto no ha sido la regla absoluta, ya que no se cumple en todos los casos.

Además, que los Acuerdos Marco de Precios al estar tan estandarizados no cubren los contextos económicos de algunas entidades y comunidades particulares del estado colombiano, como ya se había advertido previamente. No obstante, ello no hace a estos instrumentos inaplicables, solo implica que deben tomarse medidas para mejorar estas figuras jóvenes al menos en el contexto colombiano. Así lo expresa Correa Agaton (2020), al advertir que: “se debe tener más en cuenta en los Acuerdos Marco la ecuación calidad – precio, para lo cual es importante realizar mesas de trabajo obligatorias con las Entidades Estales y no permitiendo que Colombia Compra Eficiente tome todas las decisiones, ya que conformando equipos interdisciplinarios e intersectoriales se logra la mejora continua en la Contratación Pública” (p. 70).

Ahora bien, es importante resaltar que con la Ley 2069 de 2020 y su Decreto Reglamentario 1860 de 2021, se implementaron medidas que buscan aumentar la

participación de las MIPYMES en el sistema de compras públicas. Para ello, se reformó el procedimiento de mínima cuantía y se conmina a Colombia Compra Eficiente para que defina las reglas para la creación y utilización de instrumentos de agregación de demanda con este tipo de empresas. Así lo indica la mencionada norma, en su artículo 2.2.1.2.1.5.4.:

Instrumentos de agregación de demanda en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para adquisiciones hasta el monto de la mínima cuantía con MiPymes y con grandes almacenes. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente definirá en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la publicación de este Decreto, las reglas para la creación y utilización de los catálogos de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda con MiPymes, así como con grandes almacenes, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, a los cuales podrán acudir las Entidades Estatales para celebrar contratos hasta por el monto de la mínima cuantía. (Decreto 1860 de 2021, art. 2.2.1.2.1.5.4.)

En efecto, Colombia Compra Eficiente el 3 de julio de 2023, actualizó los “Términos y condiciones de uso de la tienda virtual del estado colombiano”, donde incluyó un literal al respecto. Pero en el mismo solo se enuncia que:

Colombia Compra Eficiente derivado del análisis de las necesidades de las Entidades Compradoras priorizará y definirá los catálogos específicos para bienes y servicios ofertados por MiPymes. Cada catálogo derivado del Instrumento de Agregación de Demanda contará con condiciones y especificaciones particulares, dependiendo del sector al que pertenezca. Por lo anterior, las MiPymes que deseen aceptar la invitación de Colombia Compra Eficiente, deberán conocer los documentos establecidos para la conformación y uso de cada catálogo, así como los requisitos exigidos y las condiciones de vinculación previstas en la invitación. Las condiciones particulares de los catálogos derivados del instrumento de Agregación de Demanda con MiPymes se establecerán en el suplemento de cada catálogo. (Colombia Compra Eficiente, 2023, p. 18)

Acorde con lo expuesto, la mencionada entidad establecerá en cada caso particular las condiciones que reglamentarán el instrumento específico. Ello puede considerarse como un avance en la participación de estas empresas en la Tienda Virtual del Estado colombiano.

Empero, en mi consideración, este avance no destruye las barreras de entrada en los Acuerdos Marco de Precios derivadas del primer nivel, es decir la configuración normativa,

pues estos instrumentos están cerrados a la mínima cuantía de cada entidad. Persistiendo la limitación en aquellos procesos cuya cuantía sea superior al 10% de la menor cuantía, en entidades que, por su presupuesto, la mínima cuantía equivale a montos de contratación muy bajos. Sumado a esto, esta medida no amplía la participación en los diferentes Acuerdos Marco de Precios suscritos, sino que crea los Instrumentos de Agregación de demanda destinados únicamente a la contratación de Mínima Cuantía.

En virtud de lo expuesto es posible concluir que el Acuerdo Marco de Precios, es una figura trasplantada al ordenamiento jurídico colombiano como consecuencia de la estandarización de la normatividad económica impulsada por organismos internacionales como la OCDE. Con el fin de que la normatividad de los países en vía de desarrollo, como Colombia, aumenten sus niveles de transparencia y efectividad en la compra pública y haga atractiva la participación para las empresas extranjeras en los procesos de selección.

Con todo, pese a las mejoras en transparencia, eficiencia y economía en la adquisición de bienes y servicios para la administración pública, se deduce por la mayoría de los investigadores consultados que: se presenta una afectación en la libre competencia económica en los sectores en que se generan estos acuerdos. A pesar de que las últimas reformas constituyen un avance en la materia, y sin ninguna duda han permitido mayor acceso para este tipo de empresas en el sistema de compra pública, según mi criterio, aún existe una barrera de acceso a los Acuerdos Marco de Precios en un sentido amplio.

En contraste, Duque Botero y Cleves Forero (2017) en su artículo “El Derecho de la Competencia y la Contratación Estatal en Colombia” ponen de manifiesto que los Acuerdos Marco de Precios posibilitan la celeridad en los procesos de compra pública en las contrataciones cuyo fin es la satisfacción de determinadas necesidades. Además, los Acuerdos permiten unificar las condiciones de los objetos contractuales y mejorar los resultados económicos.

De conformidad con los autores el esquema de Colombia Compra Eficiente se compone de cuatro factores: condiciones de transparencia, condiciones económicas estables, garantías para el desarrollo de la libre competencia y, la responsabilidad social y pública. Con base en este esquema se realizaron diferentes reflexiones en torno a los procesos de selección, tales como:

[...] los procesos de selección objetiva son en esencia procesos competitivos, a los cuales están llamados a concurrir tantas empresas como existan en el mercado y así lograr obtener las mejores condiciones para la entidad contratante, partiendo de la premisa constitucional de que no hay mejor instrumento de asignación de recursos que el libre mercado. (Duque Botero y Cleves Forero, 2017, p. 5)

Con lo anterior se puede deducir que, contrario a lo que se ha expresado por los otros autores citados en este documento, Duque Botero y Cleves Forero (2017) ven en los Acuerdos Marco de Precio una forma de hacer más eficientes las compras públicas, al contratar mediante este mecanismo aquellos bienes y servicios que requiere el Estado de naturaleza estandarizada. Pues al efectuar mediante una sola gran licitación todas aquellas pequeñas transacciones que realizan las entidades para adquirir estos bienes, se acerca más la actuación de la administración al simple pacto contractual con la mera generación de la orden de compra. Esto hace más competitivo este mercado, en la medida en que se selecciona la oferta con el menor precio y allí concurren todas las empresas que existen en el mercado obteniendo las mejores condiciones para las entidades.

Como se evidencia, la evolución normativa e institucional del sistema de compras públicas ha estado guiada por principios de modernización y eficiencia. No obstante, la forma en que se han implementado estos mecanismos, particularmente los AMP, exige un análisis más profundo sobre su verdadera capacidad de inclusión de los distintos tamaños empresariales dentro del mercado estatal.

2. Consecuencias discriminatorias del mercado generadas por la maximización de este principio a través de los AMP

Una vez analizado el contenido del principio de Eficiencia en la administración pública, el cual sustenta la implementación de los Acuerdos Marco de Precios, entraremos a revisar las consecuencias discriminatorias de la maximización de este principio, a través de estos instrumentos. Esta segunda sección se centra en el funcionamiento de los Acuerdos Marco de Precios como instrumento específico de la política de compras públicas. Se examinan sus características operativas, los criterios de selección de proveedores y los procesos de agregación de demanda. El objetivo es identificar si el diseño actual favorece la entrada de nuevos actores o si, por el contrario, consolida la participación de grandes

proveedores en detrimento de medianas y pequeñas empresas, como un análisis del segundo nivel de barreras, es decir la práctica administrativa en la confección de los acuerdos.

El impacto de los Acuerdos Marco de Precios en la libre competencia económica es realmente significativo, dado que los diferentes mercados a los que acuden las entidades estatales para satisfacer sus necesidades institucionales y misionales quedan cerrados para la participación de otros actores que no hayan sido seleccionados en la licitación pública.

Esto trae como consecuencia la generación de monopolios por parte de grandes competidores, que cuentan con el músculo financiero necesario para cumplir con los requisitos habilitantes establecidos en los Acuerdos Marco de Precios. Situación que podría afectar, a largo plazo, el principio de eficiencia, en el entendido que, de desarrollarse estos monopolios, estos podrán imponer los precios que mejor convenga a sus intereses, como se puede esperar en virtud de la ley de la oferta y la demanda.

De ocurrir esto, el principio de eficiencia empezaría a desdibujarse. Teniendo en cuenta que ya no se adquirirían bienes y servicios para los entes estatales al mejor precio, sino que su costo podría incrementar, afectando así la Libre Competencia Económica, sin mantener un beneficio constante que aporte al desarrollo del principio de la eficiencia administrativa.

Es importante mencionar que si bien al momento de elaborar los estudios previos, las entidades deben solicitar cotizaciones de múltiples proveedores y hacer un análisis del sector que determinará cuál es la forma más eficiente e idónea para satisfacer sus necesidades de contratación, la Ley obliga a generar la orden de compra a los proveedores seleccionados dentro del Acuerdo Marco de Precios. Aun cuando por fuera de este se pudiesen encontrar proveedores que proporcionen mejores condiciones para la entidad.

Si bien una entidad diligente está en posibilidad de argumentar en su estudio previo que lo mejor para adquirir un bien o servicio de características uniformes es no utilizar el Acuerdo Marco de Precios y acogerse a una modalidad de selección “tradicional”, los entes de control censurarían de entrada esta actuación sin profundizar en un análisis y amparándose en una interpretación exegética y literal de la norma. Incluso, podrían iniciar procesos de responsabilidad fiscal, disciplinaria e incluso penal que ningún funcionario de

turno por más convencido de que el Acuerdo Marco de Precios no es la mejor opción, estaría dispuesto a afrontar. En línea con lo expuesto,

[...] la jurisprudencia del contencioso y organismos internacionales (CNUDMI2 , Unión Europea, OCDE) claramente han señalado los riesgos de los Acuerdos Marcos de Precios en la reducción de la competencia y transparencia en los procesos, por actos de colusión, con consecuencias en la creación de monopolios u oligopolios, lo cual incide en el abandono del segmento del mercado por algunas empresas y restringe la participación de pequeñas y medianas empresas, por prácticas anticompetitivas contrarias a la libre competencia establecida en el artículo 333 de la Constitución Política de 1991. (Velandia Valcárcel, 2015, p. 4)

Dentro de este estudio se advierte que, desde los propios organismos internacionales, que impulsan la estructuración de las legislaciones de tal forma que incorporen este tipo de figuras, se ha hablado de los riesgos que estas estructuras llevan consigo, tales como: los actos colusorios y la creación de entramados monopolísticos y oligopólicos. Riesgos que además de vulnerar la libre competencia económica como ya quedó evidenciado, terminan restando o incluso anulando la eficiencia económica que estos Acuerdos Marco de Precios buscan materializar.

Considerando que, al existir actos colusorios, es claro que aquellos partícipes de estos ilícitos no van a ofrecer las mejores condiciones para la entidad. En cambio, querrán obtener los negocios mediante acuerdo oculto con los demás competidores, quedando en posibilidad fáctica de ofertar los precios más favorables para ellos y no precisamente para las entidades públicas, anulando cualquier eficiencia posible. De hecho, en la contratación estatal se han desarrollado prácticas colusorias en algunos acuerdos como los de papelería, como se pudo cotejar en capítulo anterior.

De otro lado, están los monopolios u oligopolios conformados por el competidor o competidores más grandes, que una vez dejan por fuera a los pequeños participantes, al cerrarse el mercado al adjudicarse la licitación, pueden establecer el precio que genere las mejores ganancias. Lo que es natural en una economía de mercado en detrimento de las finanzas públicas, lo que implica que las entidades obtendrán los bienes y servicios de características uniformes a un costo más alto del que se podría obtener al adelantarse un proceso más abierto a los diferentes actores del mercado. De hecho,

Las PYMES son empresarios que buscan incursionar en el mercado, sin embargo, en los contratos públicos que son ofrecidos por el Estado, presentan una serie de inconvenientes por su falta de experiencia, tecnología y capacidad de endeudamiento, entre otros. Además de sus bajos escenarios para ofertar respecto al precio, lo que le resulta un problema para participar en grandes mercados caracterizados por un alto nivel de competencia, comúnmente con un amplio recorrido en el ámbito de la contratación pública, apoyado de su extensión financiera y jurídica. Lo que ocasiona un conflicto para beneficiarse de las economías a escala. En forma general, cualquier empresa puede participar en las convocatorias de Colombia Compra Eficiente, pero para estas compañías no es nada fácil ser adjudicados en un acuerdo marco de precios por lo anteriormente mencionado. Esto se ve reflejado en el proceso de selección de los proveedores, los ítems y requerimientos establecidos van enfocados a empresas grandes las cuales, si cumplen a cabalidad con lo solicitado, por lo que es bastante difícil que una PYME acceda a un acuerdo marco de precios. (Fernández Alzate y Tobón Segura, 2019, p. 24)

Como vimos las PYMES tienen una alta probabilidad de quedar por fuera de los distintos Acuerdos Marco de Precios, manteniéndose por fuera del mercado. Las entidades estatales, por consiguiente, estarían a merced de los precios que estos oferten en los diferentes eventos de cotización, que no necesariamente serán los más competitivos y adecuados para la entidad. Aun cuando los AMP están limitados a los ofertados en el catálogo de la operación secundaria. Esto podría derivar en estructuras colusorias, que anulan la posibilidad de que las entidades obtengan un mayor beneficio a menor costo, como busca garantizar el principio de eficiencia.

Es de subrayar que, si bien varias PYME pueden solicitar cerrar el proceso a empresas de estas características, ello no ocurre en todos los casos, ya que generalmente el valor estimado de los Acuerdos Marco de Precios supera los UD\$125.000, lo cual va a impedir la limitación de oferentes a pequeños y medianos empresarios. En realidad, no encontramos alguna licitación cuyo objeto sea la celebración de un Acuerdo Marco de Precios, cuya convocatoria se hubiera limitado únicamente a MiPymes.

Aun cuando la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020 “Por medio de la cual se busca impulsar el emprendimiento en Colombia”, en su capítulo tercero estableció una serie de medidas buscando mejorar el acceso de las pequeñas empresas en el mercado de la compra pública, ninguna se relaciona directamente con los Acuerdos Marco de Precios.

Tampoco hay una aproximación en el Decreto 1860 de 2021 el cual reglamenta esta Ley. De hecho, el umbral de los UD\$125.000 sigue vigente y como mencionamos en los Acuerdos Marco de Precios el monto suele exceder esta cifra.

Leon Vanegas y Beltran (2015) en su trabajo sobre la posibilidad de participación de la MiPymes en los Acuerdos Marco de Precios, efectuó un análisis sobre los pliegos de condiciones de las licitaciones públicas para seleccionar los proveedores de los servicios, de combustible, aseo, cafetería, vehículos, dotaciones y papelería, la autora se refirió a dos requisitos habilitantes: capital de trabajo y experiencia. Asimismo, analizó las diferentes observaciones presentadas por los proponentes y las respuestas presentadas por Colombia Compra Eficiente en el marco de estos procesos. Concluyendo que:

Todos los beneficios obtenidos por el estado, en cuanto ahorros de tiempo y dinero, no lo son para las pequeñas y medianas empresas, puesto que éstas, como proveedores interesados en ser adjudicatarios de acuerdos marco de precios, deben someterse al cumplimiento de estrictos requisitos financieros, técnicos y jurídicos, a la par con grandes empresas, las cuales, habida cuenta de su experiencia, antigüedad, organización, músculo financiero y trayectoria, acaban siendo las adjudicatarias de dichos acuerdos, asegurando para ellas los beneficios de los mismos, y dejando sin la más mínima participación a las pequeñas y medianas empresas. (Leon Vanegas y Beltran, 2015, p. 27).

Como se ha indicado, si bien se reconoce que en principio con la implementación de los Acuerdos Marco de Precios hay un ahorro de tiempo y costos para las entidades, ya que el proceso para adquirir los bienes o contratar los servicios de características técnicas uniformes es más expedito y en teoría se puede observar una reducción de costos; existe el riesgo de generar monopolios u oligopolios, dada la restricción para competir a todos los posibles proveedores de determinado bien o servicio sobre el que trate el respectivo Acuerdo Marco de Precios. Esto afecta la posibilidad de competir de aquellos que se queden por fuera del Acuerdo Marco de Precios, principalmente de las pequeñas y medianas empresas.

Pese a que, para promover la participación de las MiPymes, Colombia Compra Eficiente propone uniones temporales o consorcios, que permitan cumplir con los requisitos habilitantes establecidos, y la Ley 2069 de 2020 dispone que las cooperativas podrán clasificarse como MiPymes (art. 23), estas medidas no son suficientes, en cambio se

requiere de una política pública, emitida por el Gobierno Nacional, que impulse la participación de las MiPymes en esta modalidad de selección. Pues estos “ahorros” de tiempo y dinero que, en teoría, tienen las entidades estatales con la implementación de los Acuerdos Marco de Precios, se trasladan a los pequeños y medianos empresarios, lo cual termina en algunos casos en la quiebra. Ello se traduce en una problemática para el estado, por la pérdida de empleos y demás daños colaterales.

El análisis del diseño de los AMP revela que, aunque su estructura busca estandarizar y simplificar procesos de compra, también puede generar efectos excluyentes. La rigidez en los requisitos, las condiciones financieras exigidas y los altos volúmenes de operación requeridos limitan el acceso de los pequeños actores económicos, afectando la equidad en la competencia.

3. Efectos adversos de los Acuerdos Marco de Precios en la propia eficiencia de la administración pública

En la última parte del texto se estudia el impacto real de los Acuerdos Marco de Precios sobre la participación de medianos y pequeños empresarios en el sistema de contratación pública. A partir de datos y casos específicos, se evalúa si estos mecanismos han cumplido su propósito de democratizar el acceso a las compras estatales o si han reforzado dinámicas de concentración del mercado.

A continuación, analizaremos los efectos adversos que estos instrumentos pueden generar directamente sobre el principio de la eficiencia administrativa, a saber: actos de colusión, monopolios, oligopolios, dificultad en la ejecución de los acuerdos marco de precios y el monopsonio. Los actos de colusión, según Guerrero (2014) son

[...] un factor de alto riesgo en los Acuerdos Marco de Precios y a su vez, un comportamiento de difícil detección, esto se debe a que los proveedores pueden tener incentivos para llegar a hacer “acuerdos” para distribuirse las compras. Lo que deja a un lado la libre competencia y le da al Estado una oferta no tan ventajosa como se esperaba. (p. 71)

De ello se sigue que si bien es cierto estos instrumentos favorecen el presupuesto de las entidades estatales, pues generan economías de escala que permiten obtener mejores precios en el mercado, lo que en principio podría verse como la materialización de la

eficiencia administrativa al adquirir servicios o bienes al menor precio, luego podría convertirse en un riesgo de colusión entre los proveedores que están en el Acuerdo Marco de Precios.

Riesgo que se materializó, como lo observamos en el capítulo 2, en algunos Acuerdos Marco de Precios, como por ejemplo de papelería, consumibles de impresión, computadores y periféricos, donde varios proveedores fueron excluidos de la Tienda Virtual del Estado Colombiano por prácticas anticompetitivas. Su exclusión implicó una afectación al mercado, a la eficiencia económica y a la libre competencia. A largo plazo de no identificarse a tiempo estas estructuras ilícitas, el principio de eficiencia se puede llegar a desdibujar completamente, debido a que los integrantes de estos carteles van a concertar precios que les generen mayor rentabilidad y que podrán afectar las finanzas de la administración.

Ahora, aunque el modelo de Acuerdos Marco de Precios es positivo y cuenta con características interesantes, dada su estructura, se presenta una centralización del poder en algunos pocos grandes competidores. Situación que además de afectar la libre competencia económica, afecta otros principios de la contratación, entre ellos, el principio de eficiencia en un largo plazo, lo que puede ocurrir cuando los demás competidores hayan salido del mercado y el reducido grupo que quede establezca los precios afectando los costos para las entidades públicas.

Adicionalmente, se puede abordar un aspecto negativo más frente al uso de los Acuerdos Marco de Precios de naturaleza contractual, en el entendido que este instrumento puede suscitar un debate en cuanto a su eficiencia real, debido a que,

Esta herramienta de gestión contractual simplifica y agiliza los procesos de selección de las diferentes entidades públicas mediante la utilización de medios electrónicos, sin embargo, como en cualquier contrato estatal, es posible que en su ejecución se presenten controversias contractuales entre las entidades contratantes y los proveedores o contratistas, las cuales es necesario solucionar eficientemente para que no se interrumpa la prestación adecuada del servicio por parte de la respectiva entidad, máxime si se tiene en cuenta que puede afectar a varias entidades. (Altamar Neira, 2015, p. 3)

De lo anterior se puede deducir que existe una indeterminación en los procedimientos que deben seguir las entidades cuando se presenta una controversia

contractual con algún proveedor y contratista en el marco de una orden de compra derivada de uno de estos instrumentos. Al existir esta incertidumbre, en el momento de tener lugar un conflicto contractual, la entidad se verá bloqueada en la adquisición del bien o la prestación del servicio. En tanto que no es claro desde el punto de vista normativo si quien debe adelantar la reclamación para hacer efectiva la garantía de cumplimiento o acudir en sede judicial sea la entidad estatal directamente o Colombia Compra Eficiente.

En vista que la relación entre la entidad y el proveedor y/o contratista se regula por la orden de compra y los Acuerdos Marco de Precios, los cuales no contemplan de forma clara y precisa cómo resolver litigios contractuales, más allá de reportar a Colombia Compra Eficiente y que eliminen al proveedor del acuerdo. Sin tener claridad sobre cómo se van a reparar los posibles perjuicios que excedan las pólizas que se constituyan, eso si el Acuerdo Marco de Precios prevé garantías individuales para cada orden de compra.

Lo precedente presupone una clara afectación al principio de eficiencia, puesto que las controversias contractuales son parte del día a día de la contratación estatal y si estos se presentan no hay una figura clara para resolverlos, esto puede generar que los recursos se queden comprometidos en un contrato cuya ejecución está suspendida o interrumpida, lo que desdibuja el principio mencionado.

Otro riesgo generado por los Acuerdos Marco de Precios es el monopsonio, el cual es explicado por Cifuentes Salazar (2014) en los siguientes términos:

Si Colombia Compra Eficiente es la encargada de realizar los acuerdos marcos de precios, es obvio que ésta entidad actúa como único oferente de bienes y servicios y las entidades públicas sometidas a los acuerdos como demandantes de los referidos bienes y servicios; por tanto al concentrar en Colombia Compra Eficiente la realización de los acuerdos marcos de precios, se estimula el monopolio, en la modalidad de monopsonio; debido a que con dichos acuerdos se favorece o beneficia a las grandes empresas e industrias, toda vez que éstas son las únicas que pueden satisfacer las necesidades de las entidades que realicen los acuerdos marco de precios; de ahí que deba analizar dichos acuerdos a la luz del principio de la legalidad, para evitar que los mismos sean demandados en ejercicio la acción contractual respectiva. (p. 17)

Los monopsonios ocurren en la medida en que al ser Colombia Compra Eficiente la única entidad que puede negociar y ser demandante de determinado bien o servicio, en lo que al mercado estatal se refiere, estaría imponiendo las condiciones del mercado a todos

los posibles oferentes lo que también puede suscitar consecuencias negativas para el mercado.

Ahora bien, el hecho de que sea Colombia Compra Eficiente sea la única que pueda estructurar estos acuerdos y celebrarlos, puede impactar en la eficiencia administrativa, en la medida en que esta Agencia no conoce las necesidades específicas de cada entidad estatal, sobre todo de aquellas más apartadas, donde el costo de llevar los bienes y servicios requeridos y que se encuentren incluidos en un Acuerdo Marco de Precios es mayor, pues así se deja consignado en dichos instrumentos.

En algunos casos sería más eficiente para las entidades estatales contratar con pequeñas y medianas empresas locales que, en razón a su ubicación y al espectro de su mercado, pueden ofrecer mejores condiciones para la entidad, que las obtenidas en un Acuerdo Marco. O en el caso de otras entidades que en virtud de la especificidad de su misionalidad requieren vehículos y equipos muy especializados que, al tener la obligación de someterse a estos acuerdos centralizados, no pueden obtener el bien más adecuado para satisfacer su necesidad, sino aquel que esté contemplado en el acuerdo. Esto produce una afectación a la eficiencia administrativa, pues es claro que no se va a satisfacer la necesidad requerida completamente o en las condiciones adecuadas.

Lo anterior sin entrar a discutir sobre la calidad de algunos bienes ofrecidos en los Acuerdos Marco de Precios, los cuales muchas veces no gozan de las mejores características, pero cumplen con lo requerido dentro del instrumento, generando riesgo frente a la obtención de productos de alta calidad.

Respecto a los casos concretos abordados en el capítulo segundo hay que decir que, es posible identificar varios efectos adversos en los Acuerdos Marco “Papelería II-Licitación Pública” (LP-AMP-102-2016) y “Aseo y Cafetería III” (CCENEG-021-1-2019), que se alejan de los principios de eficiencia y competencia a los que aspiran los Acuerdos Marco de Precios.

En el caso del Acuerdo “Papelería II-Licitación Pública” (LP-AMP-102-2016) se evidencia un riesgo de colusión, en la medida en que se identificaron prácticas coordinadas entre proveedores. En particular, la Superintendencia de Industria y Comercio documentó que dos empresas, que aparentemente eran competidoras dentro de la licitación, no solo tenían el mismo representante legal (César Fernando Laguna Vargas), sino que compartían

elementos operativos, lo que resultó en que presentarán ofertas similares y se repartieran los contratos. Esta situación evidenció una reducción en la verdadera competencia.

Asimismo, el análisis de este caso mostró que, de 19 proveedores solo 2 concentraron la mayor cantidad de órdenes de compra, mientras que los restantes presentaron un volumen menor. Este patrón muestra una tendencia hacia la concentración del mercado, donde pocos actores dominan la oferta. De manera similar ocurre con el Acuerdo “Aseo y Cafetería III” (CCENEG-021-1-2019), donde se observa que, pese a que la distribución de órdenes de compra es más equitativa en cantidad, el valor acumulado (tasado en SMMLV) se concentra en unos pocos proveedores. Esto evidencia que las condiciones del acuerdo, con exigentes requisitos de experiencia y condiciones técnicas, favorecen a las grandes empresas, generando un escenario oligopólico que restringe la participación de pequeños y medianos oferentes.

De otra parte, ambos acuerdos presentaron problemas en relación con el tercer nivel de barreras generadas desde la práctica administrativa en la ejecución, en el Acuerdo por concepto de papelería, en el ejercicio de supervisión, se hallaron incumplimientos que decantaron en sanciones. El estudio mostró que no solo hubo falencias, sino que el proceso de seguimiento es poco riguroso frente a la exigencia del cumplimiento de las condiciones contractuales. En lo que respecta al Acuerdo de Aseo y Cafetería, en razón al incumplimiento de dos proveedores en órdenes de compra, estos fueron inhabilitados.

Los efectos adversos identificados se presentan en ambos Acuerdos Marco como resultado de un diseño que, en ocasiones, favorece la concentración de mercado y dificulta la participación de proveedores más pequeños. Esto afecta no solo la libre competencia, sino también la eficiencia administrativa, al restringir las alternativas y potencialmente generar precios menos competitivos. La experiencia acumulada en estos casos subraya la importancia de revisar y ajustar los mecanismos de selección y supervisión para asegurar que los Acuerdos Marco de Precios cumplan con sus objetivos de transparencia, eficiencia y equidad en el acceso a la contratación estatal.

Los hallazgos sugieren que los AMP, en su configuración actual, están generando barreras de entrada significativas para medianos y pequeños empresarios. Si bien se reconoce su potencial para mejorar la eficiencia estatal, es necesario replantear su diseño

para garantizar una participación más equitativa y representativa de la diversidad empresarial del país.

4. Barreras de entrada en los otros ordenamientos jurídicos

4.1. Ordenamiento jurídico chileno

En el ordenamiento jurídico chileno, a partir de la normativa revisada y de los casos analizados, se puede afirmar que, desde una perspectiva normativa, existen disposiciones que tienden a hacer menos excluyente el uso de Acuerdos Marco de Precios para los pequeños proveedores. Un ejemplo de ello es el umbral mínimo de 1.000 UTM exigido para implementar esta figura, lo cual contribuye a limitar su uso a ciertos contextos y evita su aplicación indiscriminada.

Desde un primer nivel de análisis, centrado en la práctica administrativa vinculada a la fase de selección, se identificaron criterios de evaluación que pueden favorecer la participación de proveedores locales, en la medida en que se consideran aspectos regionales en los procesos de adjudicación. Este enfoque territorial podría representar una ventaja para pequeños proveedores con capacidad operativa en zonas específicas.

No obstante, en un segundo nivel de análisis, asociado con la fase de ejecución de los convenios, también se observan barreras estructurales al acceso. Al igual que en el caso colombiano, se constató que un pequeño grupo de proveedores concentró un porcentaje significativo de las órdenes de compra, superando en conjunto el 50% del total. Esta situación evidencia la persistencia de fenómenos de concentración que limitan, en la práctica, la participación equitativa de los adjudicatarios.

En este sentido, aunque el modelo chileno incorpora elementos normativos y administrativos orientados a ampliar las oportunidades de acceso para las MiPymes, la implementación de los convenios continúa reflejando dinámicas propias de mercados poco competitivos, donde predomina la concentración de la demanda en unos pocos actores.

Al respecto, la doctrina chilena ha señalado que el uso de convenios marco puede generar efectos contrarios a los objetivos de competencia y pluralidad. Basualto Reyes (2018) advierte que, si bien estos instrumentos están diseñados para diversificar la adjudicación y evitar el monopolio de un solo proveedor, en la práctica tienden a configurar

un mercado paralelo con pocos competidores, propicio para estrategias colusorias y dinámicas oligopólicas. Según el autor, este nuevo entorno genera incentivos perversos, desincentivando la competencia efectiva entre los proveedores adjudicados (Basualto Reyes, 2018).

Además, en sus investigaciones sobre el sistema de compras públicas chileno, el mismo autor concluye que, como consecuencia de estos efectos restrictivos, las PYMES enfrentan serias dificultades para participar en licitaciones de convenios marco. Las exigencias técnicas y económicas, así como la competencia desigual frente a grandes operadores, terminan excluyéndolas del mercado contractual. Esta exclusión, advierte, puede tener implicaciones negativas a largo plazo para las finanzas públicas, en tanto el uso reiterado de convenios marco podría volverse contraproducente para las entidades compradoras (Basualto Reyes, 2018).

4.2. Ordenamiento Jurídico español

Desde el plano normativo, el modelo español se distingue por su mayor flexibilidad: cada entidad contratante suscribe el acuerdo o convenio marco que mejor se ajuste a sus necesidades, de modo que ningún instrumento único acapara por completo un segmento del mercado de compras públicas. Además, la utilización de esta figura es potestativa para los organismos públicos, a diferencia de los regímenes colombiano y chileno, donde su aplicación resulta obligatoria.

Empero, el Observatorio de Contratación Pública —en particular, Anna Merino Castelló e Iván Moreno Torres— advierte que, aunque los acuerdos marco simplifican los procedimientos y reducen costes administrativos, también pueden restringir la competencia (2013). Al limitar la participación a las empresas incluidas en el acuerdo inicial, se genera un “mercado cerrado” que dificulta la entrada de nuevos operadores y eleva el riesgo de colusión en los contratos derivados. Por ende, el desafío consiste en equilibrar los beneficios de eficiencia y ahorro con mecanismos de salvaguarda que preserven la libre competencia y eviten prácticas anticompetitivas.

El análisis dogmático desarrollado en este capítulo demuestra que, cuando la eficiencia se mide exclusivamente en términos de ahorro operativo y rapidez en el procedimiento, se corre el riesgo de sacrificar la libre competencia y, con ello, la calidad

misma del gasto público. Los hallazgos recopilados confirman que los Acuerdos Marco, tal y como se aplican actualmente, no solo crean obstáculos de acceso para los pequeños proveedores, sino que también pueden derivar en oligopolios que desincentivan la innovación y elevan los riesgos de colusión.

En consecuencia, la tensión entre eficiencia y competencia no es un conflicto insalvable, pero sí requiere del rediseño de los mecanismos de agregación de demanda y de la introducción de medidas que aseguren una distribución más equitativa de las oportunidades contractuales sin menoscabar los beneficios de la estandarización.

CONCLUSIONES

Como se ha referido en apartes anteriores, los Acuerdos Marco de Precios constituyen un instrumento de uso obligatorio por parte de las entidades estatales para efectuar las compras de bienes y la contratación de servicios, cuando existe un acuerdo en una de las materias específicas. Lo cual cierra el mercado, pero además genera el riesgo de que no se puedan atender las necesidades específicas de aquellas entidades especializadas o los municipios más apartados, para los cuales la adquisición de bienes y servicios a través del acuerdo pueden implicar un mayor costo, desdibujando el principio de eficiencia administrativa que esta figura busca materializar. Frente a esta situación Pachón Álvarez y Vergara Díaz (2019) señalan que:

(...) las organizaciones de contratación pública [...] [deben tener] cuidado de no reducir con carácter permanente el número de oferentes con capacidad para participar en una licitación (por ejemplo, porque no tienen suficiente capacidad de oferta o no pueden cubrir todo el territorio) por debajo del número óptimo para fomentar una competencia enérgica y continua y garantizar una fuente estable de suministro. De otro modo, a largo plazo, los compradores públicos se podrían quedar con un conjunto de proveedores más pequeño que el original con consecuencias en la disminución de la competencia.

[...]

Unos de los efectos no deseados de esta situación, es que durante dos años o más inclusive, nuevos competidores no podrán ofrecer sus productos o servicios a este gran mercado de las compras públicas mediante acuerdos marco de precios, al evitar que los precios puedan reducirse aún más, al ingresar más competencia a precios del mercado. (párr. 81-82)

En línea con lo anterior, la misma OCDE en el 2014 reconoció que durante la vigencia de los Acuerdos Marco de Precios no es posible disminuir los precios para las entidades estatales, pues no pueden entrar nuevos competidores al mercado. Lo que constituye potencialmente una afectación a la eficiencia administrativa, puesto que, aunque haya competidores más eficientes en posibilidad de brindar mejores precios para la entidad, esta se encuentra obligada por Ley a contratar con aquellos proveedores que suscribieron el Acuerdo Marco de Precios, al menos durante su vigencia, lo cual puede aumentar sus costos.

Por ejemplo, Huertas Gómez (2021) efectuó un análisis de distintos procesos de licitación pública para la escogencia de algunos proveedores y prestadores de servicios que van a formar parte de Acuerdos Marco de Precios. Específicamente analizó los relativos a papelería y motocicletas, concluyendo que: “en este punto se puede decir que Colombia cae en los errores comunes de los trasplantes jurídicos, como quedó determinado anteriormente, desconociendo la existencia de factores sociales particulares, que hacen que la regulación implementada tenga efectos colaterales no esperados” (Huertas Gómez, 2021, p. 44).

Es así como los Acuerdos Marco de Precios han sido el producto de trasplantes jurídicos que ha realizado Colombia de forma estandarizada con el fin de cumplir con los requerimientos de la OCDE en su afán de ser parte de esta, sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la industria y el comercio nacional, departamental y local, que, pese a que genera eficiencias para el estado, está afectando una parte del mercado, principalmente a las MiPymes.

De este análisis es posible evidenciar dos cosas. La primera, que como lo menciona Huertas Gómez (2021) y como se ha aludido con anterioridad, estos acuerdos no contemplan las necesidades específicas de algunas entidades territoriales apartadas que las MiPymes locales podían satisfacer, lo que a la larga puede implicar mayores costos para las entidades estatales. En segundo lugar, aunque aparentemente hay una disminución de costos para las entidades contratantes, el Estado afronta un costo mayor en cuanto a la afectación de la pequeña y mediana empresa, la cual se está viendo impactada, por este fenómeno de contratación. Lo que se traduce en pérdida de movimiento de la economía y desempleo, generando un gasto que el Estado debe asumir. Esto supone una vulneración al principio de eficiencia administrativa visto desde una perspectiva macroeconómica.

Sumado a lo anterior, Garnica Lozano (2016) encontró algunas desventajas frente a la figura de Acuerdos Marco de Precios en las entidades descentralizadas, principalmente en municipios de sexta categoría, haciendo hincapié en que la vigencia de estos instrumentos produce un “virtual cierre temporario del mercado de proveedores” (Garnica Lozano, 2016, p. 14), lo cual puede llegar a afectar la competencia y transparencia que regentan la contratación pública. Por ello, los municipios para adquirir bienes y servicios que no necesiten de un proceso de licitación pública o selección abreviada, hacen uso de la modalidad de mínima cuantía, evitando así formalidades y llevando a cabo un proceso más expedito. Esto abre la oportunidad a los empresarios locales para ofrecer sus productos o servicios, reactivando la economía del municipio.

Este método, es decir el uso de la mínima cuantía, al menos en el nivel descentralizado y especialmente en aquellos municipios pequeños, es una manifestación del principio de eficiencia administrativa sin afectar otros principios constitucionales como la libre competencia y como efecto colateral la economía de estos municipios.

En conclusión, desde el primer nivel de barreras, actualmente hay un método que al menos en el nivel descrito es eficiente y protege la libre competencia, respetando ambos principios. Al exigirse obligatoriamente el uso de los Acuerdos Marco de Precios, en aquellos procesos que superen la mínima cuantía, esa eficiencia puede incluso desdibujarse como ya lo hemos expresado.

De otra parte, los Acuerdos Marco de Precios no siempre responden a las necesidades específicas de todas las entidades descentralizadas, teniendo estas que limitar la especificidad de su demanda, lo que termina desvaneciendo el principio de eficiencia, pues no se va a adquirir lo más adecuado para suplir su misionalidad, ni tampoco al menor costo. Es decir, la relación costo-beneficio desaparece.

Ahora, frente a la ya citada Correa Agaton (2020), se identifican nuevas falencias de los Acuerdos Marco de Precios relacionadas con su operación a nivel internacional. Allí se ha dilucidado que su aplicación afecta el principio de la libre competencia y no permite la materialización de la eficiencia administrativa, aspecto base de la implementación de estas figuras en varios países del mundo, especialmente en Latinoamérica.

En este estudio se encuentra que, en la operación secundaria desarrollada en el marco de estos acuerdos, pueden generarse mini licitaciones, que en algunos casos

extienden los plazos para escoger el proveedor del bien o servicio, al punto que se pueden demorar igual o más que una licitación pública común, u otras modalidades de selección que tienen menor impacto en la libre competencia económica como podría ser una subasta inversa Correa Agaton (2020). Además, que en esta operación secundaria también queda la puerta abierta para acuerdos anticompetitivos entre los proveedores.

Otro aspecto por resaltar es la calidad de los bienes o servicios a los cuales tienen acceso las entidades estatales. Colombia Compra Eficiente en el afán de lograr una economía de escala y obtener el “mayor beneficio al menor costo”, ha pactado acuerdos donde se desarrollan categorías que se adaptan a los presupuestos de las entidades estatales. Ello trae como consecuencia que, si la entidad no califica en razón a su categoría a todos los bienes que necesita, deberá adquirir algunos bienes en el Acuerdo Marco de Precios y otros por fuera del mismo, lo cual impacta en la eficiencia que este sistema busca proteger (Correa Agaton, 2020).

Sin hablar de los productos ofrecidos por algunos proveedores que, si bien en correspondencia a lo fijado dentro de la ficha técnica cumplen con las especificaciones técnicas y son “idóneos” para satisfacer la necesidad, su calidad no es la mejor y tienden a deteriorarse o no tener el rendimiento esperado. Esto implica que, pese a que la entidad recibe el producto en el menor tiempo, este puede que no sea el mejor, dadas las características del acuerdo y posteriormente no pueden satisfacer su necesidad adecuadamente y entran en conflictos jurídicos. De hecho,

[...] se debe tener más en cuenta en los Acuerdos Marco la ecuación calidad – precio, para lo cual es importante realizar mesas de trabajo obligatorias con las Entidades Estatales y no permitiendo que Colombia Compra Eficiente tome todas las decisiones, ya que conformando equipos interdisciplinarios e intersectoriales se logra la mejora continua en la Contratación Pública. (Correa Agaton, 2020, p. 64)

En este sentido, el principio de eficiencia administrativa en el ámbito de la contratación estatal implica que, las entidades puedan adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades misionales y de funcionamiento de la forma más rápida y al menor costo posible, siempre obteniendo el mayor beneficio.

En suma, los Acuerdos Marco de Precios son una figura planteada por organismos internacionales que se han aplicado en varios países y que, en principio, para cumplir dicho

fin pueden ser funcionales. No obstante, en su ejecución presentan un riesgo para la libre competencia económica y en algunos casos provocan un cierre del mercado para ciertos competidores, principalmente para aquellas pequeñas y medianas empresas que no pueden cumplir los exigentes requisitos que se plantean en los pliegos de condiciones de las Licitaciones Públicas.

En el caso colombiano la Agencia Nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente estructura los pliegos de condiciones para todo el país, que son de obligatoria adherencia para todas las entidades estatales del territorio nacional. Ello también genera muchas falencias en estos instrumentos, ya sea a corto o largo plazo, en vista de que afectan también el principio de eficiencia administrativa que buscan materializar, generando que esa restricción a un principio constitucional como la libre competencia se desarrolle sin justificación o modulación alguna.

Es el caso de los monopolios u oligopolios que se pueden formar, que a largo plazo pueden implicar un mayor costo para las compras estatales. También vale referir que estos acuerdos no atienden las necesidades especializadas de algunas entidades por la especificidad de su misión, por encontrarse en lugares apartados o pertenecer a un nivel que implica un bajo presupuesto. Esto termina afectando la eficiencia, ya que no se va a conseguir lo más adecuado para la entidad y no se va a obtener el mejor precio, lo que al final va a afectar la prestación del servicio público. Sin tener en cuenta el limbo que tienen algunos Acuerdos Marco de Precios para resolver las controversias que se puedan generar durante la ejecución de la orden de compra. Además de los riesgos de calidad en los bienes y servicios suministrados teniendo en cuenta el menor precio.

Por añadidura, el costo macroeconómico para el estado a nivel nacional y de forma más grave a nivel local es alto, en el entendido que cuando los pequeños y medianos empresarios salen del mercado, estos quiebran y se generan problemáticas sociales como la pérdida de empleos. Asunto que se convierte en un foco adicional que el Estado debe solventar.

Lo anterior se puede enmarcar dentro de los segundo y tercer nivel de barreras, es decir desde el ámbito de la etapa de selección de proveedores y la ejecución de los Acuerdos Marco.

Ahora bien, el contraste con los modelos chileno y español refuerza estas conclusiones: mientras Chile ha incorporado cláusulas de adjudicación geográficamente diferenciadas y umbrales de 1.000 UTM para moderar el impacto de los convenios marco en las MiPymes, España otorga a cada entidad la facultad discrecional de recurrir o no a estos instrumentos, atenuando así el riesgo de cierre total del mercado. Pese a las diferencias de diseño, ambos sistemas coinciden con el colombiano en la preocupación por eventuales efectos restrictivos y han desarrollado mecanismos para mitigarlos, tales como: cuotas para proveedores locales y procedimientos particulares que permitan la participación de MiPymes. La experiencia comparada sugiere, por tanto, que el éxito de los Acuerdos Marco depende menos de su obligatoriedad y más de la existencia de reglas que garanticen una participación amplia y unos lineamientos que favorezcan la competitividad.

En líneas generales, considero que el AMP es una figura eficiente, pero que su uso debe ser modulado con una regulación que, permita que aquellas entidades para las cuales sea más eficiente acudir a otras modalidades de selección previstas en la norma, como es el caso de las mínimas cuantías en pequeños municipios. Ello a partir de la justificación dentro de sus estudios previos de la improcedencia del uso de los Acuerdos Marco de Precios, argumentando la factibilidad de otro tipo de recurso contractual. Adicionalmente, se requiere establecer unas reglas participativas para la estructuración de los pliegos de condiciones de cara a la adjudicación de estos Acuerdos Marco de Precios, que permita la participación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se debe generar un procedimiento claro, estandarizado, que deba aplicarse en todos los Acuerdos Marco de Precios, sobre la forma de resolver las controversias contractuales que se generen al momento de ejecutar la operación secundaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Ramos, O. A. (2012). *La Agencia Nacional de Contratación. Unificación Administrativa de la Contratación Pública Colombiana* [Trabajo de Especialización, Universidad de La Sabana].
https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/7525/OSCARANDRE_SACOSTAFINAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Acuerdo Marco para el suministro de material de oficina, papel, consumibles de impresión y equipamiento informático fungible para la Universidad Miguel Hernández de Elche.* (2022). Plataforma de Contratación del Sector Público.
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjcyv13T3KQny0TSvKIvNCsgP9DFQNohxtbfULcnMdAeVfzZ4!/
- Acuerdos marco.* (s.f.). Contratación Centralizada.
<https://contratacioncentralizada.gob.es/acuerdos-marco>
- Aguirre Márquez, J. C. (2012). *El procedimiento de subasta inversa ecuatoriano en comparación con otros procedimientos de contratación pública; y con la legislación peruana y argentina* [Trabajo de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2992/1/T1072-MDE-Aguirre-El%20procedimiento.pdf>
- Altamar Neira, C. A. (2015). *Controversias contractuales de los Acuerdos Marco de Precios* [Trabajo de Maestría, Universidad de los Andes].
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstreams/dbfbc870-9d99-48c4-ab6a-36acece3e525/download>
- Andrade, J., y Valero, S. (2016). *La contratación estatal por medios electrónicos: Análisis*

crítico [Trabajo de grado, Universidad La Gran Colombia].

[https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4728/Contrataci%
c3%b3n_estatal_medios_electr%
c3%b3nicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4728/Contrataci%c3%b3n_estatal_medios_electr%c3%b3nicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Anexos ingresados. (s.f.). [Dataset]. Mercado público. Recuperado el 8 de septiembre de 2025, de

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/Attachment/ViewAttachment.aspx?enc=szMOSAiMw%2biMUm%2fJ330bEISKzlY6ZCPxtrFOx4lr2tPtXMUSXiG0jtnQZoRgEDYksGa4KePqG40adh0l8zvPVbxwAtk2ob1XWeP18ZKGrDDfa24e3k7EddyXXhOZdvB4P5LMUjaOqN4yLpN%2bGFY22KVZhGLLgLJsx31c5HPtBW%2bC8UsnFHPfBFXZtFooj2SDRW%2fVRmX8qTCdxtcbzEJ1%2f0Evm7gUzheyoskiB%2fYpJufEAAUD5pbMCNqYZooORrL0flZajt4j8PzMDtYjuJZajGXNWyrailXJnTo4rIPU%2fBSejYoW8JZPg%2bdXyhRQKBz>

Aponte, C. E. (2016). *El impacto del Decreto 1510 del 2013 en la contratación pública y la corrupción en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada].

<https://repository.umng.edu.co/bitstream/handle/10654/16080/AponteMejiaCampolias2017.pdf?sequence=1>

Arango López, R. D., López Grisales, J. C., y Ramírez Moreno, S. (2017). *Alcance y finalidad de la operación principal en los Acuerdos Marco de Precios* [Trabajo de grado, Universidad Libre].

[https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16555/ALCANCE%20Y%20FINALIDAD%20DE%20LA%20OPERACI%
c3%93N%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16555/ALCANCE%20Y%20FINALIDAD%20DE%20LA%20OPERACI%c3%93N%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ascanio Pacheco, M. (2020). Principios de la contratación pública en el ámbito del acuerdo de libre comercio entre Chile y Colombia. *Revista Digital de Derecho*

Administrativo, 25, 337–369. <https://doi.org/10.18601/21452946.n25.11>

Barrera Portela, C. A. (2016). La incidencia del principio de planeación en el proceso de selección. *Universidad Católica de Colombia*, 30.

Barreras arancelarias: Qué son y ejemplos. (2024). Escuela Superior de Ingenieros Comerciales ESIC. <https://www.esic.edu/rethink/business/que-son-las-barreras-arancelarias-ejemplos-c>

Barrios Forero, H., y Trujillo Díaz, E. R. (2019). *Metodología de auditoría, para verificar el cumplimiento del Acuerdo Marco de Colombia Compra Eficiente, con relación al servicio BPO en la compañía Outsourcing S.A.* [Trabajo de Especialización, Universidad Católica de Colombia].

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstreams/7501ceee-f310-4116-b257-c23b8a8502d2/download>

Basualto Reyes, F. (2018). *CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE COMPRAS PÚBLICAS Estudio de la Ley N° 19.886 y de su Reglamento desde la perspectiva del análisis funcional y el análisis económico del derecho* [Trabajo de grado, Universidad de Chile].

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152388/Consideraciones-sobre-el-r%C3%A9gimen-de-compras-p%C3%BAblicas.pdf>

Berrío De La Puente, L. A., y Gutiérrez Ibáñez, F. (2020). Influencia de los instrumentos jurídicos de la Agencia Nacional de Contratación Pública—Colombia Compra Eficiente. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 340–355. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a05>

Caldera Delgado, H. (1987). Principios funcionales y técnicos de los órganos públicos que integran la administración del Estado. *Revista de derecho público*, 41–42, 165–172.

Castro Tato, M., y Portuondo, F. M. (2009). Acerca de las economías de escala, el tamaño y la localización de inversiones. *Ingeniería Industrial*, 30(1), 1.

CGCE: Estudio Convenio Marco 2239-2-LR23 Artículos de Escritorio y Papelería, con \$25,7 mil Millones. (2024, diciembre 20). *CGCE S.A.* <https://cgce.cl/cgce-estudio-convenio-marco-2239-2-lr23-articulos-de-escritorio-y-papeleria-con-257-mil-millones/>

Cifuentes Salazar, D. A. (2014). *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?* [Trabajo de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.umng.edu.co/bitstreams/5e8ef47b-ebbf-4694-ab2d-abc0abba3e70/download>

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios*. G-EAMP-01. https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/acuerdos_marco.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2016). *Acuerdo Marco de Precios para contratar el suministro de papelería y útiles de oficina CCE-432-1-AMP-2016*. https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/ce-432-1-amp-2016_papeleria.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2019a). *Informe de Supervisión del Contrato CCE-432-1-AMP-2016 Acuerdo Marco para contratar suministro de papelería y útiles de oficina*. <https://operaciones.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/servicios-generales/papeleria-y-utiles-de-oficina-ii>

Colombia Compra Eficiente. (2019b). *Pliego de condiciones de la licitación pública LP-*

AMP-021-2014 para seleccionar los Proveedores de un Acuerdo Marco de Precios para la contratación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería.

https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/pcd_proceso_14-1-123537_111001392_11693916.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2021). *Informe de Supervisión del Contrato CCE-972-AMP-2019—Prorrogado Acuerdo Marco de Precios Aseo y Cafetería III* (No. CCE-972-AMP-2019).

https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/documentos_adicionales_oc/informe_final_de_supervision_oc_44670_de_2020.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2023). *Términos y condiciones del uso de la tienda virtual del estado colombiano.* [https://www.colombiacompra.gov.co/wp-](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/cce-gad-idi-01_terminos_y_codiciones_de_uso_de_la_tvec_v3_13-07-2023.pdf)

[content/uploads/2024/10/cce-gad-idi-01_terminos_y_codiciones_de_uso_de_la_tvec_v3_13-07-2023.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/cce-gad-idi-01_terminos_y_codiciones_de_uso_de_la_tvec_v3_13-07-2023.pdf)

Constitución Política de Colombia, 2.a ed. [C.P.] 263 (1991).

Convenio Marco para la adquisición de artículos de aseo e higiene, Licitación pública 2239-5-LR19. (2019). Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile.

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=50Itijg4EghjKFBTZDQGfg==>

Cooter, R., y Ulen, T. (2016). *Derecho y economía.* Fondo de Cultura Económica.

Correa Agaton, D. C. (2020). *La estandarización internacional de los acuerdos marco de precios y las vicisitudes de su implementación en Colombia* [Trabajo de Maestría, Universidad Externado de Colombia].

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/5e6b1ee8-a0f6-494d-a76d-8a8f3fdb33f6/content>

Cortazar Neira, I. (2015). Análisis del principio de eficacia administrativa: Especial consideración de la sanidad. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 4, 37–69.

Creswell, J. W., Hanson, W. E., Clark Plano, V. L., y Morales, A. (2007). Qualitative Research Designs: Selection and Implementation. *The Counseling Psychologist*, 35(2), 236–264. <https://doi.org/10.1177/0011000006287390>

De la Calle, J. M. (2014, octubre 3). *Colombia No Compra Eficiente*. Revista Digital Ámbito Jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educacion-y-cultura/colombia-no-compra-eficiente>

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

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160961>

Decreto 1028 de 2015, Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional; Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotines, Grumetes y Soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial, Decreto 1028 de 2015 (2015).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62733>

Decreto 1082 de 2015, Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del

sector Administrativo de Planeación Nacional, Pub. L. No. Decreto 1082 de 2015 (2015).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Decreto 1860 de 2021, Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones (2021).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO1860DEL24DEDIC IEMBREDE2021.pdf>

Decreto 2153 de 1994, Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones, Pub. L. No. Decreto 2153 de 1994 (1992).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38168>

Definiciones sobre competencia. (s.f.). Superintendencia de Industria y Comercio.

Recuperado el 8 de septiembre de 2025, de <https://www.sic.gov.co/que-es-la-libre-competencia>

Delgado Manteiga, M. S. (2018). El punto de vista de la teoría del Derecho. *Revista de Derecho*, 19, 143–155. <https://doi.org/10.22235/rd.v0i19.1732>

Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (2012). *El campo de la investigación cualitativa: Manual de investigación cualitativa.* (Vol. 1). Gedisa Editorial.

https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=wJPsDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=RA1-PA11&dq=%C2%BFQu%C3%A9+es+la+investigaci%C3%B3n+cualitativa%3F+Introducci%C3%B3n+al+campo&ots=N3z03bp2bL&sig=Inyn55YFZ7cBJRBCV5eRfiQcQ5g&redir_esc=y#v=onepage&q=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20in

[vestigaci%C3%B3n%20cualitativa%3F%20Introducci%C3%B3n%20al%20campo
&f=false](#)

Departamento Nacional de Planeación. (2003, octubre 20). *Proyecto de Contratación Estatal BIRF – DNP (Documento CONPES 3249)*.

https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/CONPES_DNP_3249_2003.htm

Departamento Nacional de Planeación. (2020, octubre 26). *Declaración de importancia del Proyecto incremento de valor por dinero que obtiene el Estado en la compra pública nacional (Documento CONPES 4009)*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4009.pdf>

Duque Botero, J. D. (2020, junio 24). Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado (The Principles of Transparency and Publicity as a Tool in the Fight Against Corruption). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 24.

<https://papers.ssrn.com/abstract=3634995>

Duque Botero, J. D., y Cleves Forero, L. C. (2017). El Derecho De La Competencia y La Contratación Estatal en Colombia. *Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia*, 29.

Fedesarrollo. (2014). *Tendencia Económica. Informe Mensual de Fedesarrollo* (No. 148).

<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1693>

Fernández Alzate, F., y Tobón Segura, L. D. (2019). Algunas reflexiones económicas sobre los acuerdos marco de precios en la contratación pública colombiana. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*.

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/reflexiones-economicas-colombia.zip>

- Ferrari, V. (2006). *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-derecho-y-sociedad-elementos-de-sociologia-del-derecho-2-a-ed-9789587108071.html>
- Florez Lopez, S. A. (2016). *Rediseño y desarrollo de herramientas web para la gestión de los procesos de contratación pública del estado Colombiano* [Trabajo de grado, Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas]. <https://repository.udistrital.edu.co/bitstreams/b644a50b-ed5c-4019-ab15-87af858f4979/download>
- Franco Zárate, J. A. (2005). El régimen de excepción al principio de libre competencia del párrafo del artículo primero de la ley 155 de 1959 y su aplicación en Colombia. *Revista e-mercatoria*, 4(1), 1–18.
- Galvis Macías, I. H. (2018). Principales prácticas restrictivas a la libre competencia ejecutadas por los oferentes en el marco de procesos de selección de contratistas del Estado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 13(2), 11–52. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0002.06>
- Garnica Lozano, L. C. (2016). *¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la aplicación de los acuerdos marco de precios en los municipios de sexta categoría del departamento de Cundinamarca?* [Trabajo de Especialización, Universidad Santo Tomás]. <https://hdl.handle.net/11634/2148>
- Gobierno de España. (s.f.). *Acuerdos marco—Contratación centralizada*. Recuperado el 9 de septiembre de 2025, de <https://contratacioncentralizada.gob.es/acuerdos-marco>
- Gómez Lee, I. D. (2013). *El derecho de la contratación pública en Colombia: Análisis y comentarios al Decreto 1510 de 2013* (1a. ed). LEGIS.

- González Grisales, I. C., y Quintero Torres, B. M. (2014). *Análisis estratégico de la empresa DIME TELECOMUNICACIONES E.U.* [Trabajo de grado, Universidad ICESI]. <https://repository.icesi.edu.co/bitstreams/5f9b8cf2-454c-7785-e053-2cc003c84dc5/download#:~:text=Entre%20las%20barreras%20asociadas%20se%20encuentran%2C%20desde,o%20del%20Estado%20para%20invertir%20en%20infraestructura>
- Guerrero, M. C. (2014). *Impacto de los Acuerdos Marco en la Contratación Estatal* [Trabajo de Maestría, Universidad de los Andes]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/12647/u686673.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Guide to Antitrust Laws.* (s.f.). Federal Trade Commission. Recuperado el 8 de septiembre de 2025, de <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws>
- Hart, H. (1963). *El concepto del derecho* (Abeledo – Perrot). https://www.u-cursos.cl/aprendizaje/2016/1/O16-ID/1/material_docente/bajar?id=1346137
- Hernández Sampieri, R., y Fernández-Collado, C. F. (2014). *Metodología de la investigación* (P. Baptista Lucio, Ed.; Sexta edición). McGraw-Hill Education.
- Huertas Gómez, I. (2021). *Trasplantes jurídicos en la era global: Análisis de los efectos de la implementación de la gobernanza regulatoria en Colombia* (1a ed.). Universidad del Rosario. https://doi.org/10.12804/issne.2463-1914_10336.31379_fdj
- Irarrázabal, F. (2021, marzo 24). *Colusión | CeCo*. <https://centrocompetencia.com/colusion/>
- Irarrázabal Philippi, F. (2010). *El Sistema Chileno de Defensa de la Libre Competencia*. 14. https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/OTRO_0001_2010.pdf
- Leon Vanegas, J., y Beltrán, D. M. (2015). *Pequeñas y medianas empresas ¿excluidas en*

los acuerdos marco de precios? [Trabajo de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada].

https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7169/Peque%C3%B1as_y_medianas_empresas%C2%BFexcluidasenlosacuerdosmarcodeprecios%C2%BF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ley 9/2017, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, Pub. L. No. Ley 9/2017 (2017). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración, Pub. L. No. Ley 80 de 1993 (1993).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=304

Ley 590 de 2000, Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa, Pub. L. No. Ley 590 de 2000, 10 (2000).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=12672

Ley 905 de 2004, Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones, Pub. L. No. Ley 905 de 2004, 8 (2012).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=14501

Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, Pub. L. No. 1150, 13 (2007).

https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2021/12/Ley_1150_de_2007.pdf

Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, Ley 1955 de 2019 111 (2019).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=93970

Ley 2069 de 2020, Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, Pub. L. No. 2069, 28 (2020).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=160966

Licitación ID: 2239-5-LR19. (2019).

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?q=50Itijg4EghjKFBTZDQGfg==>

Licitación Pública 2239-2-LR23 “Convenio Marco Artículos de Escritorio y Papelería”. (2023). Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile.

<https://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?q=SAVbZDzx9JRYpLCfQxMp0w==>

Lucas Ortigón, C. A. (2021). Actividad contractual de entidades territoriales a la luz de los principios de la contratación estatal. *Advocatus*, 28, 215–239.

<https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.28.899>

Matera Vega, M. del C. (2018). *Compras públicas sostenibles. Análisis de la inclusión de criterios de sostenibilidad en los acuerdos marco de precios celebrados por la agencia nacional de contratación “Colombia Compra Eficiente”* [Trabajo de Maestría, Universidad Santo Tomás].

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/16010/2019marcelamatera.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Merino Castelló, A., y Moreno Torres, I. (2013, septiembre 2). *Implicaciones para la competencia del uso de acuerdos marco en el ámbito de la contratación pública*.

Observatorio de Contratación Pública.

<https://www.obcp.es/opiniones/implicaciones-para-la-competencia-del-uso-de-acuerdos-marco-en-el-ambito-de-la>

Mesa Sierra, G. (2018). *Análisis a la operatividad del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II), como herramienta tecnológica para publicar la información contractual del Fondo Rotatorio de la Policía* [Trabajo de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada].

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17737/GiovanniMesaSierra2018.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Moderniza la ley No. 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del estado, Ley 21634 de 2024 (2024).

<https://www.bcn.cl/leychile>

Moreno Montenegro, A. M. (2014). *Contratación transparente en el estado colombiano* [Trabajo de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada].

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12984/CONTRATACION%c3%93NTRASNPARENTEENELESTADOCOLOMBIANO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Muñoz Ramírez, C. (2017). *Los principios de eficacia y eficiencia como manifestación de la gobernanza en las políticas públicas colombianas. Un análisis desde los documentos CONPES sociales 2009 – 2015* [Trabajo de Maestría, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/fb48d1a4-d515-4e4e-9618-dda9d2c36a62/content>

Muratorio, J. (s.f.). *Novedades en la Contratación Pública: Los Acuerdos Marco* |

Abogados.com.ar. Estudio O'Farrell. Recuperado el 7 de septiembre de 2025, de <https://abogados.com.ar/novedades-en-la-contratacion-publica-los-acuerdosmarco/14253>

Nizama Valladolid, M., y Nizama Chávez, L. M. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. *Vox Juris*, 38(2), 69–90.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2023).

Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública.

<https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/941fdca8-ba56-4ebe-b5d6-8b56f92e0125.pdf>

Ossa Bocanegra, C. E. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: Una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, 42, 233–263.

Pachón Álvarez, G. A., y Vergara Díaz, C. L. (2019). La transparencia, igualdad y eficiencia en los acuerdos marco de precios. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/10/contratacion-publica-colombia.html>

Pachón, G., Acevedo, J., Contreras, L., Fernández, B., y Morales, Z. (2018). Contratación pública en Colombia. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, abril. <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/04/contratacion-publica-colombia.html/hdl.handle.net/20.500.11763/cccss1804contratacion-publica-colombia>

Peralta, I. (2024, febrero 14). *CeCo | Las compras públicas y el derecho penal en Colombia*. <https://centrocompetencia.com/la-colusion-en-los-procesos-de-seleccion->

[codigo-penal-colombiano/](#)

- Posner, R. A. (with Suárez, E. L.). (2023). *El análisis económico del derecho* (Nueva edición correg. y aumentada 3ª ed. a partir de la 9ª en inglés, 2023). Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, E. del C. (2008). *Interpretación y alcance de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios* (Panamericana Formas e Impresos S.A.).
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstreams/8da590a6-b4c6-47c6-a78e-408b8ae1ea7c/download>
- Revelo Ramirez, M. M. (2020). *La fuerza vinculante de los actos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”*. [Trabajo de Maestría, Universidad Santo Tomás]. <http://hdl.handle.net/11634/21541>
- Rincón Vega, J. S. (2020). Libre competencia, acuerdos colusorios. *Boletín Colegio de Abogados Comercialistas, vLex*. <https://vlex.com.co/vid/libre-competencia-acuerdos-colusorios-847012513>
- Roldán, P. N. (2016, mayo 17). Competencia imperfecta—Qué es y cómo funciona. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/competencia-imperfecta.html>
- Romero Pérez, J. E. (2016). El concepto del convenio marco en la contratación electrónica pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 141, 137–168.
<https://doi.org/10.15517/rcj.2016.27821>
- Safar Díaz, M. S. (2018). La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 159–179.
- Salamanca Mayorga, R. (2016). *Servicio de vigilancia y seguridad en un acuerdo marco de*

precios de la contratación estatal [Trabajo de Especialización, Universidad La Gran Colombia].

https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4718/Vigilancia_seguridad_acuerdo_precios.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Santos Rodriguez, J. (2018). Las Facultades Reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratacion Publica Colombia Compra Eficiente. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 341.

Segura Carvajal, M. A. (2017). *Importancia y aplicación del acuerdo marco de precio: Frente al principio de transparencia en la función pública* [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. <https://biblioteca.ucatolica.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=76293>

Sentencia 00015 de 2018, M.P: Velásquez, M. 15 (2018).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=88899

Sentencia 12037 de 2001, M.P: Carrillo, J. 11 (2001).

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=13311

Sentencia C-032/17, M.P: Rojas, A. (2017).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-032-17.htm>

Sentencia C-228/10, M.P: Vargas, L. (2010).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>

Sentencia C-713-09, M.P: Calle, M. (2009).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>

Sentencia C-826/13, M.P: Vargas, L. (2013).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>

Sentencia C-862-08, M.P: Monroy, M. (2008).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-862-08.htm>

Sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Directiva 2014/24/UE de España (2014). <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

Solis, J., y Barrera, A. (2017). *Vulneración principio de publicidad y transparencia en el SECOP II* [Trabajo de grado, Universidad La Gran Colombia]. https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4818/Vulneraci%c3%b3n_publicidad_transparencia_SECOPII.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Superindustria ordena excluir de la Tienda Virtual del Estado Colombiano a 2 empresas por presuntas prácticas anticompetitivas en varios procesos de selección ante Colombia Compra Eficiente. (2018, febrero 21). Superintendencia de Industria y Comercio [SIC]. <https://www.sic.gov.co/superindustria-ordena-excluir-de-la-tienda-virtual-del-estado-colombiano-a-2-empresas-por-presuntas-practicas-anticompetitivas>

Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press.

Turry, J. (2015). Contratación administrativa a través de convenios marco: Naturaleza jurídica y aplicación práctica. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 20, 43–80. <https://doi.org/10.7764/redae.20.2>

Urresola, A. (2022). La defensa de la competencia como palanca para una contratación pública íntegra y alineada con el cumplimiento normativo. *Revista de Derecho Administrativo*, 21, 262–293.

Vaquero Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91–135.

Velandia Valcárcel, A. M. (2015). *Validez y eficacia de los actos administrativos*

generados en el SECOP [Trabajo de Especialización]. Universidad Militar Nueva Granada.

Velandia Venegas, L. F. (2018). Contexto de los acuerdos marco de precios en la actividad contractual del Estado. *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, 239.

<https://ideas.repec.org//a/erv/observ/y2018i23956.html>

Villamizar Gómez, J. I., Delgado, J. L., y Bayona, C. F. (2019). Principios de igualdad, libre concurrencia y selección objetiva en la Contratación Estatal. *Ius Praxis*, 3(1), 133–150.

Wunder Hachem, D., y Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: Contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación.

Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 1(39),

131–167. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12652>

Yong Serrano, S., Medina Panqueva, Á. M., Alvarez Casallas, L., y Lozano Villegas, G. (2018). *Modernas tendencias de la contratación pública: Aspectos normativos, económicos y tecnológicos* [Trabajo de Maestría, Universidad Santo Tomás].

<http://hdl.handle.net/11634/22444>

ANEXOS

Anexo 1

Tabla 1

Diferencias normativas de los acuerdos marco: Chile, España y Colombia

Criterios	Colombia	Chile	España
Suscrito	Agencia Nacional para la Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	Chile Compra	Una o más entidades públicas que lo consideren
Aplicabilidad /obligatoriedad	Se exige su uso por parte de las entidades estatales del orden nacional y territorial de manera obligatoria, salvo cuando sea más eficiente la utilización de la modalidad de selección de mínima cuantía	El umbral de aplicación es a partir de 1000 UMT.	Facultativo, de conformidad con el artículo 219 de la Ley 9 de noviembre de 2017
Mecanismos de eliminación de barreras de entrada	Excepción contratos de mínima cuantía	Obligatoriedad de contemplar zonas geográficas para beneficio de proveedores locales	Se contempla el límite de duración de 4 años

Fuente: elaboración propia

Tabla 2*Experiencia requerida para los proponentes*

Segmento	Valor total de los contratos en SMMLV	Justificación
Nacional	4.796 En hasta cinco (5) contratos en la RUP. Además, el proponente debe acreditar que uno de estos contratos fue de suministro de papelería con envíos a cinco (5) o más departamentos del territorio nacional, mediante la presentación de: (i) la copia del contrato; o (ii) <u>certificación de ejecución del contrato</u>	Colombia Compra Eficiente calculó el valor de las Órdenes de Compra en la modalidad de <i>outsourcing</i> del primer acuerdo marco de precios de papelería y útiles de oficina realizadas a 31 de diciembre de 2015 y lo dividió por el número de proveedores adjudicatarios del acuerdo. Colombia Compra Eficiente requiere verificar que el proveedor tiene experiencia en la ejecución de contratos de valor significativo y por esto limita el número de contratos. Así mismo, Colombia Compra Eficiente requiere verificar que el Proponente tiene la capacidad operativa para suministrar la papelería en el territorio nacional y por esto requiere experiencia en el servicio de suministro de papelería de varios departamentos.
Bogotá	1.307	Colombia Compra Eficiente calculó el valor de las Órdenes de Compra en la modalidad de compra simple en Bogotá del primer acuerdo marco de precios de papelería y útiles de oficina realizadas a 31 de diciembre de 2015 y lo dividió por el número de proveedores adjudicatarios del acuerdo.
Bucaramanga	628	Colombia Compra Eficiente estima un comportamiento similar al de Medellín.
Cali	628	Colombia Compra Eficiente estima un comportamiento similar al de Medellín.
Cartagena y Barranquilla	628	Colombia Compra Eficiente estima un comportamiento similar al de Medellín.
Medellín	628	Colombia Compra Eficiente calculó el valor de las Órdenes de Compra en la modalidad de compra simple en Medellín del primer acuerdo marco de precios de papelería y útiles de oficina realizadas a 31 de diciembre de 2015 y lo dividió por el número de proveedores adjudicatarios del acuerdo.

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019b, p. 11).

Tabla 3*Requisitos técnicos mínimos exigidos*

Segmento Nacional	
Nombre	Descripción
Establecimientos	<p>El Proponente debe presentar certificación propia o de Cámara de Comercio en la que acredite que cuenta al menos con tres (3) puntos de venta, centros de distribución y/o establecimientos de comercio propios o de un tercero (esto último siempre que presente (i) un contrato para la distribución de productos de papelería y útiles de oficina, con una duración mínima igual a la del Acuerdo Marco de Precios y seis meses más y; (ii) copia del documento de identidad o del registro de existencia y representación legal del tercero (con quien suscribió tal contrato), en tres (3) departamentos distintos del territorio nacional. La certificación debe contener al menos el número telefónico local o nacional y la dirección del establecimiento.</p> <p>Durante la evaluación de las Ofertas y hasta la terminación del Acuerdo Marco de Precios, Colombia Compra Eficiente puede realizar pruebas muestrales para la verificación de los puntos de venta, centros de distribución y/o establecimientos de comercio presentados en la Oferta por el Proponente.</p>
Herramienta web de solicitud de pedido	<p>El Proponente debe entregar el Formato 3 firmado por el representante legal con un usuario y contraseña con perfil de comprador que permita a Colombia Compra Eficiente durante la evaluación simular una Orden de Compra y, anexar el manual de uso y funcionamiento de la herramienta web de la solicitud de pedido.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La herramienta web debe permitir a Colombia Compra Eficiente durante la evaluación y a las Entidades Compradoras hasta la terminación del Acuerdo Marco de Precios realizar lo siguiente: identificar el cambio de estados de los pedidos realizados. • Generar pedidos con las siguientes especificaciones: (i) detalle de los productos, (ii) cantidades, (iii) precios unitarios, (iv) valor total, (v) fecha de solicitud del pedido, (vi) fecha de entrega, (vii) número del pedido y (viii) estado del pedido. <p>Nota: la herramienta web de solicitud de pedido presentada en la Oferta debe contener como mínimo el logo y/o la razón social con NIT del Proponente. Un mismo Proponente no podrá presentar la herramienta web de solicitud de pedido presentada por otro Proponente dentro del proceso de contratación.</p>
Canales de comunicación y tiempos de atención	<ul style="list-style-type: none"> • Contacto y correo electrónico: el Proponente debe suministrar la información de al menos dos (2) personas de contacto, sus correos electrónicos, teléfonos fijos y celulares, quienes serán los encargados de atender las inquietudes o solicitudes de las Entidades Compradoras. • Línea de servicio al cliente: el Proponente debe disponer de una línea telefónica fija local y línea gratuita nacional que permita la atención a las Entidades Compradoras en el horario de lunes a viernes de 7:00 am a 7:00 pm. <p><u>Nota: el Proponente debe presentar el Formato 3 para la acreditación de los canales de comunicación exigidos.</u></p>

<p>Certificado de cumplimiento de las especificaciones técnicas</p>	<p>El Proponente debe aportar un certificado emitido por el fabricante o el distribuidor mayorista. En caso de que el certificado sea emitido por un distribuidor mayorista, este debe acreditar que es representante de la marca del producto en Colombia mediante certificado, contrato o manifestación del fabricante. El certificado debe tener el detalle de las especificaciones técnicas del producto ofrecido por el Proponente y debe permitir a Colombia Compra Eficiente validar que la marca ofrecida para cada producto cumple con todas las especificaciones técnicas contenidas en el Anexo 1 del presente documento. El Proponente puede aportar un certificado en el que haga referencia a varios productos de una misma marca.</p> <p>En caso de que el Proponente no cuente con el certificado, puede aportar el catálogo del fabricante que contenga las especificaciones técnicas de la marca ofrecida por el Proponente para cada producto de papelería y útiles de oficina. El catálogo debe permitir a Colombia Compra Eficiente validar que la marca ofrecida cumple con todas las especificaciones técnicas para cada producto contenidas en el Anexo 1 del presente documento. El Proponente puede aportar un catálogo que haga referencia a varios productos de una misma marca.</p>
<p>Segmentos Bogotá, Cali, Cartagena y Barranquilla y Medellín</p>	
<p>Nombre</p>	<p>Descripción</p>
<p>Establecimientos</p>	<p>El Proponente debe presentar certificación propia o de Cámara de Comercio en la que acredite que su domicilio principal está ubicado en alguno de los municipios establecidos en el Segmento o en su defecto, que cuenta con al menos un punto de venta, centro de distribución y/o establecimiento de comercio propio o de un tercero (esto último siempre que presente (i) un contrato para la distribución de productos de papelería y útiles de oficina con una duración mínima igual a la del Acuerdo Marco de Precios y seis meses más) y; (ii) copia del documento de identidad o del registro de existencia y representación legal del tercero con el que suscribió tal contrato), en cualquiera de los municipios del Segmento para el cual presenta su Oferta de acuerdo con la Tabla 2 del presente documento. La certificación debe contener al menos el número telefónico o nacional y la dirección del establecimiento.</p> <p>Durante la evaluación de las Ofertas y hasta la terminación del Acuerdo Marco de Precios, Colombia Compra Eficiente puede realizar pruebas muestrales para la verificación de los puntos de venta, centros de distribución y/o establecimientos de comercio ofrecidos por el Proponente.</p>
<p>Herramienta web de solicitud de pedido</p>	<p>El Proponente debe entregar el Formato 3 firmado por el representante legal con un usuario y contraseña con perfil de comprador que permita a Colombia Compra Eficiente durante la evaluación simular una Orden de Compra y, anexar el manual de uso y funcionamiento de la herramienta web de solicitud de pedido.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La herramienta web debe permitir a Colombia Compra Eficiente durante la evaluación y a las Entidades Compradoras hasta la terminación del Acuerdo Marco de Precios realizar lo siguiente: identificar el cambio de estados de los pedidos realizados. • Generar pedidos con las siguientes especificaciones: (i) detalle de los productos, (ii) cantidades, (iii) precios unitarios, (iv) valor total, (v) fecha de solicitud del pedido, (vi) fecha de entrega, (vii) número del pedido y (viii) estado del pedido. • Identificar el histórico de los pedidos por usuario en donde se relacione: (i) detalle de los productos, (ii) cantidades para cada producto, (iii) precios unitarios de los productos, (iv) valor total, (v) fecha de la solicitud del pedido, (vi) fecha de entrega, (vii) número de pedido, y (viii) estado del pedido. <p>Nota: la herramienta web de la solicitud del pedido presentada en la Oferta debe contener como mínimo el logo y/o la razón social con NIT del Proponente. Un mismo proponente no podrá presentar la herramienta web de solicitud de pedido presentada</p>

	<p>por otro Proponente no podrá presentar la herramienta web de solicitud de pedido presentada por otro Proponente dentro del Proceso de Contratación</p>
<p>Canales de comunicación y tiempos de atención</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contacto y correo electrónico: el Proponente debe suministrar la información de al menos una (1) persona de contacto, su correo electrónico, teléfono fijo y celular, quien será la encargada de atender las inquietudes o inconvenientes de las Entidades Compradoras. • Línea de servicio al cliente: el Proponente debe disponer de una línea telefónica fija local en la ciudad que corresponda al Segmento al que se presenta o línea gratuita nacional, que permita la atención a las Entidades Compradoras en el horario de lunes a viernes de 7:30 am a 12:00 pm y de 2:00 pm a 6:00 pm. <p>Nota: el Proponente debe presentar el Formato 3 para la acreditación de los canales de comunicación exigidos.</p>
<p>Certificado de cumplimiento de las especificaciones técnicas</p>	<p>El Proponente debe aportar un certificado emitido por el fabricante o el distribuidor mayorista. En caso de que el certificado sea emitido por un distribuidor mayorista, este debe acreditar que es representante de la marca del producto en Colombia mediante certificado, contrato o manifestación del fabricante. El certificado debe tener el detalle de las especificaciones técnicas del producto ofrecido por el Proponente y debe permitir a Colombia Compra Eficiente validar que la marca ofrecida para cada producto cumple con todas las especificaciones contenidas en el Anexo 1 del presente documento. El Proponente puede aportar un certificado en el que haga referencia a varios productos de una misma marca.</p> <p>En caso de que el Proponente no cuente con el certificado, puede aportar el catálogo de fabricante que contenga las especificaciones técnicas de la marca ofrecidas por el Proponente para cada producto de papelería y útiles de oficina. El catálogo debe permitir a Colombia Compra Eficiente validar que la marca ofrecida cumple con todas las especificaciones técnicas para cada producto contenidas en el Anexo 1 del presente documento. El proponente puede aportar un catálogo que haga referencia a varios productos de una misma marca.</p>

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019b, p. 13).

Tabla 4

Número de Órdenes de Compra y valor compra por Proveedor (valores en millones de pesos)

Proveedor	2016		2017		2018		Total	
	Número de OC	Valor	Número de OC	Valor	Número de OC	Valor	Número de OC	Valor
Ofixpres S.A.S.	9	\$ 1.025,57	43	\$ 7.186,42	36	\$ 10.065,21	88	\$ 18.277,20
Institucional Star Services Ltda.	29	\$ 969,65	115	\$ 5.672,99	69	\$ 6.776,52	213	\$ 13.419,16
Sumimas S.A.S.	4	\$ 3.180,97	19	\$ 3.087,70	17	\$ 5.066,75	40	\$ 11.335,43
Unión Temporal VISS-102-2016	4	\$ 140,00	41	\$ 5.261,16	45	\$ 5.112,78	90	\$ 10.553,94
Uniples S.A.	8	\$ 368,66	32	\$ 4.523,71	12	\$ 3.129,32	52	\$ 8.021,69
S.O.S. Soluciones de Oficina & Suministros S.A.S.	22	\$ 2.054,98	95	\$ 4.031,51	33	\$ 1.143,67	150	\$ 7.230,16
Ofibest S.A.S.	8	\$ 471,68	15	\$ 2.794,87	7	\$ 2.372,28	30	\$ 5.638,84
Dispapeles S.A.S.		\$ -	33	\$ 1.953,91	42	\$ 2.946,45	75	\$ 4.900,35
Papelería Los Andes Ltda.	20	\$ 890,53	43	\$ 2.932,18	20	\$ 950,70	83	\$ 4.773,42
Grupo Los Lagos S.A.S.	2	\$ 32,50	32	\$ 2.035,14	32	\$ 2.312,38	66	\$ 4.380,02
Lilia Fanny Guevara Parrado		\$ -	4	\$ 668,00	7	\$ 769,91	11	\$ 1.437,90
Panamericana Outsourcing S.A.	4	\$ 37,11	36	\$ 832,82	17	\$ 456,43	57	\$ 1.326,36
Comercializadora Ferlag Ltda.	1	\$ 253,92	1	\$ 12,34	0	\$ -	2	\$ 266,26
Comercializadora Vinarta S.A.S.		\$ -	0	\$ -	1	\$ -	1	\$ 185,14
Key Market S.A.S.		\$ -	0	\$ -	1	\$ 185,14	1	\$ 98,04
Arios Colombia S.A.S.		\$ -	1	\$ 7,10	1	\$ 36,86	2	\$ 43,96
Comercializadora Serie.com S.A.S.		\$ -	1	\$ 4,33	1	\$ 0,68	2	\$ 5,01
Advanced Support S.A.S.	1	\$ 3,89	0	\$ -	0	\$ -	1	\$ 3,89
Sistemas y Distribuciones Formación Ltda.	1	\$ 3,43	0	\$ -	0	\$ -	1	\$ 3,43
Total general	113	\$ 9.432,89	511	\$ 41.004,18	341	\$ 41.325,08	965	\$ 91.900,20

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 4).

Tabla 5*Posible incumplimiento*

Número de solicitudes de cotización	Proveedor	Posible incumplimiento	Fecha		Resultado
			Presentación Informe	Audiencia	
112	Arios Colombia S.A.S.	Los Proveedores no cumplieron con las obligaciones de presentar cotizaciones a las solicitudes de cotización, de conformidad con lo pactado en las Cláusulas 7 literal (a) y 12 numeral 12.5 del Acuerdo Marco.	30-jun-17	Colombia Compra Eficiente citó a los Proveedores a audiencia de incumplimiento el día 25 de julio de 2017.	Mediante la Resolución 1354 de 2017, Colombia Compra Eficiente considera que no es necesario declarar el incumplimiento, ni imposición de la sanción de suspensión del Catálogo para los Proveedores. En razón a lo anterior, Colombia Compra Eficiente llama la atención de los Proveedores a fin de prevenirlos de que en lo sucesivo incurran en conductas como las que dieron lugar a la actuación.
48	Distribuciones AyG Ltda.				
39	Sistemas y Distribuciones Formación Ltda.				
18	Lilia Fanny Guevara Parrado				
13	Proveinsumos S.A.S.				
7	Ofibest S.A.S.				
5	Grupo Los Lagos S.A.S.				
5	Papelería los Andes Ltda.				
5	Institucional Star Services Ltda.				
5	Comercializadora Vinarta S.A.S.				
3	S.O.S. Soluciones de Oficina & Suministros S.A.S.				
3	Sumimas S.A.S.				
2	Uniples S.A.				
1	Inversiones y Suministros LM S.A.S.				
1	Unión Temporal VISS-102-2016				

Número de OC	Entidad Compradora	Posible incumplimiento	Fecha			Resultado
			Reporte Entidad	Presentación Informe	Audiencia	
16554	Fiscalía General de la Nación	Los posibles incumplimientos, de conformidad con lo pactado en el Acuerdo Marco, en especial en la Cláusula 7 literal (d), 8 y 12.13, se refieren a que el Proveedor: (i) no entregó los productos de papelería y útiles de oficina, de acuerdo con los plazos y condiciones de entrega establecidas en la Cláusula 8 y en la Orden de Compra, (ii) no entregó los productos de papelería y útiles de oficina en los municipios y en los tiempos definidos en la Tabla 1, para cada Segmento en el que haya resultado adjudicatorio.	23-jun-17	25-ago-17	7-jun-18	<p>Declarar que el Proveedor Papelería Los Andes Ltda. incumplió parcialmente el literal "d" de la cláusula 7, el numeral 8 de la cláusula y el numeral 13 de la cláusula 12 del Acuerdo Marco CCE-432-1-AMP-2016 por no entregar dentro de los bienes adquiridos bajo la Orden de Compra 16554</p> <p>- Resolución 1646 de 2018. -Resolución 1684 de 2018</p>

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 9).

Tabla 6*Proveedores que registran multas*

Entidad que impone la Multa	Proveedor	NIT	Fecha ejecutoria	No. de Multas
Agencia Nacional de Minería	Comercializadora Serle.com S.A.S.	800089897-4	7-abr-17	1 multa
Agencia Nacional Base Narval No. 2	Arios Colombia S.A.S.	900183528	21-dic-17	1 multa

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 11).

Tabla 7*Proveedores que registran sanciones*

Entidad que impone la Sanción	Proveedor	NIT	Fecha ejecutoria	No. de Sanciones
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	Papelería Los Andes Ltda.	860026740-5	19-sep-18	2 sanciones
Fiscalía General de la Nación	Arios Colombia S.A.S.	900183528-6	17-dic-17	1 sanción
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	Arios Colombia S.A.S.	900183528-6	21-jun-18	1 sanción

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 11).

Tabla 8

Medidas cautelares

Objeto	Resultado
<p>Medida cautelar expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>Colombia Compra Eficiente en cumplimiento a lo ordenado en la Resolución No. 12011 del 21 de febrero de 2018, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, procedió a dar cumplimiento a lo resuelto en dicha providencia, en los artículos primero y segundo, los cuales dispusieron:</p> <p><i>"Artículo primero: EXCLUIR A COMERCIALIZADORA FERLAC LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S del Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-538-1-AMP-2017 (Consumibles de impresión), a título de medida cautelar. Como consecuencia de la exclusión, COMERCIALIZADORA FERLAG Ltda. e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S no podrán participar en la ejecución de la operación secundaria del Acuerdo Marco de precios identificado con el número CCE-538-1-AMP-2017 (Consumibles de impresión)."</i></p> <p><i>"Artículo segundo: EXCLUIR A COMERCIALIZADORA FERLAC LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S del segmento denominado "Bogotá" del Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-432-1-AMP-2016 (papelería y útiles de oficina), a título de medida cautelar. Como consecuencia de la exclusión, COMERCIALIZADORA FERLAC LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S no podrán participar en la ejecución de la operación secundaria del segmento denominado "Bogotá" del Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-432-1-AMP-2016 (papelería y útiles de oficina)."</i></p> <p>Colombia Compra Eficiente mediante comunicaciones enviadas el día 21 de febrero de 2018, notificó a los Proveedores Comercializadora Ferlag Ltda e Inversiones y Suministros LM S.A.S acerca de la exclusión de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), en los Acuerdos Marco de Precios CCE-432-1-AMP-2016 (correspondiente al suministro de papelería y útiles de oficina en el segmento "Bogotá") y CCE-538-1-AMP-2017 (correspondiente al suministro de consumibles de impresión), además que no podrán aceptar nuevas Órdenes de Compra en los citados Acuerdos Marco.</p> <p>Colombia Compra Eficiente en cumplimiento a lo ordenado en la Resolución 24029 del 10 de abril de 2016, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, requirió a las sociedades Inversiones LM S.A.S y Comercializadora Ferlag Ltda dar cumplimiento a lo resuelto en dicha providencia, en los artículos primero y segundo, los cuales fueron adicionados así:</p> <p><i>"Artículo primero: EXCLUIR a COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S del Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-535-1-AMP-2017 (Consumibles de impresión), a título de medida cautelar. Como consecuencia de la exclusión, COMERCIALIZADORA FERLAG</i></p>

Objeto	Resultado
	<p><i>LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S no podrán participar en la ejecución de la operación secundaria del Acuerdo Marco de precios identificado con el número CCE-535-1-AMP-2017 (Consumibles de impresión).</i></p> <p><i>Parágrafo:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><u><i>Las órdenes de compra vigentes obtenidas por COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S, antes de proferirse la presente orden cautelar, deberán darse por terminadas en un plazo máximo de un (1) mes. Para el efecto, la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE informará de esta decisión a las entidades contratantes y realizará las demás gestiones que sean necesarias para cumplir el propósito de la orden proferida."</i></u></p> <p><i>"Artículo segundo: EXCLUIR a COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S del segmento denominado "Bogotá" Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-432-1-AMP-2016 (papelería y útiles de oficina), a título de medida cautelar. Como consecuencia de la exclusión COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S no podrán participar en la ejecución de la operación secundaria del segmento denominado "Bogotá" del Acuerdo Marco de Precios identificado con el número CCE-432-1-AMP-2016 (papelería y útiles de oficina).</i></p> <p><i>Parágrafo:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><u><i>Las órdenes de compra vigentes obtenidas por COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA e INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S, antes de proferirse la presente orden cautelar, deberán darse por terminadas en un plazo máximo de un (1) mes. Para el efecto, la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE informará de esta decisión a las entidades contratantes y realizará las demás gestiones que sean necesarias para cumplir el propósito de la orden proferida."</i></u></p> <p>En consideración de lo anterior, y acatando lo ordenado por la Autoridad de Competencia, las sociedades Inversiones y Suministros LM S.A.S y Comercializadora Ferlag Ltda. deberán dar por terminadas las Órdenes de Compra que tengan vigentes en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir del 13 de abril de 2018, fecha en la cual fue notificada la resolución a los interesados, es decir a más tardar el 13 de mayo de 2018. Cabe advertir, que las sociedades Inversiones y Suministros LM S.A.S. y Comercializadora Ferlag Ltda., deben cumplir y ejecutar la totalidad de las obligaciones derivadas de los Acuerdos Marco de Precios y de las Órdenes de compra que les fueron colocadas con anterioridad a la decisión por la Superintendencia de Industria y Comercio hasta que las den por terminadas.</p>

Objeto	Resultado
	<p>Colombia Compra Eficiente mediante comunicación del día 30 de abril de 2018 solicitó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Salud y Protección Social que procedan a dar por terminadas las órdenes de compra que a la fecha tenían vigentes con los Proveedores Comercializadora Ferlag Ltda e Inversiones y Suministros LM S.A.S, en virtud de lo solicitado mediante el parágrafo del artículo tercero de la Resolución No. 240329 expedida el 10 de abril de 2018 por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Colombia Compra eficiente mediante comunicación del día 30 de abril de 2018, solicitó a los proveedores Comercializadora Ferlag Ltda. e Inversiones y Suministros LM S.A.S no aceptar nuevas Órdenes de Compra en los Acuerdos Marco de Precios CCE-432-1-AMP-2016 (correspondiente al suministro de papelería y útiles de oficina) y CCE-538-1-AMP-2017 (correspondiente al suministro de consumibles de impresión), y dar por terminadas las Órdenes de Compra que tengan vigentes en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir del 13 de abril de 2018, fecha en la cual le fue notificada la resolución No. 24029 a los interesados.</p> <p>El 15 de mayo de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en la precitada Resolución, Colombia Compra Eficiente notificó a la Superintendencia de Industria y Comercio que las Órdenes de Compra pendientes de ser terminadas, en virtud de los artículos primero y segundo de dicho acto administrativo, fueron finalizadas anticipadamente por las Entidades Compradoras y se encuentran liquidadas.</p> <p>En consecuencia, los Proveedores Comercializadora Ferlag Ltda e Inversiones y Suministros LM S.A.S (i) se encuentran suspendidos de los Acuerdos Marco de Precios CCE-432-1-AMP-2016 (correspondiente al suministro de papelería y útiles de oficina en el segmento "Bogotá") y CCE-538-1-AMP-2017 (correspondiente al suministro de consumibles de impresión); y (ii) no tienen Órdenes de Compra vigentes al amparo de dichos instrumentos.</p>

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 11-13).

Tabla 9*Experiencia*

Región de Cobertura	Experiencia mínima requerida en SMMLV	Total SMMLV	No de Contratos	No de Contratos de Servicios Especiales	No de certificaciones en venta, suministro o puesta a disposición
Región 1	1.804	23.565 SMMLV	1 hasta 10	1	1
Región 2	2.634				
Región 3	7.889				
Región 4	1.555				
Región 5	2.065				
Región 6	889				
Región 7	2.616				
Región 8	701				
Región 9	2.671				
Región 10	741				
Región 11 a la 18	25.000	25.000 SMMLV	1 hasta 15	1	
Total región de la 1 a la 18	45.565 SMMLV		Hasta 25	2	1

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019b, p. 19).

Tabla 10*Número de órdenes de compra y valor vendido por proveedor*

PROVEEDORES	2020		2021		2022		Total, orden de compra	Valor Total
	Orden de compra	Valor total	Orden de compra	Valor total	Orden de compra	Valor total		
SERVICIOS DE ASEO, CAFETERÍA Y MANTENIMIENTO INSTITUCIONAL OUTSOURCING SEASIN LIMITADA	162	\$ 109.779,44	133	\$ 37.268,13	89	\$ 41.490,02	384	\$ 188.537,59
UNIÓN TEMPORAL ECOLIMPIEZA	55	\$ 79.562,91	39	\$ 20.848,75	37	\$ 45.168,79	131	\$ 145.580,45
Servi limpieza S.A.	25	\$ 16.268,48	20	\$ 107.459,96	10	\$ 5.795,46	55	\$ 129.523,90
ASEAR S.A ESP	60	\$ 76.606,82	81	\$ 37.861,41	17	\$ 10.597,42	158	\$ 125.065,65
SERVIESPECIALES S.A.S	18	\$ 37.241,74	27	\$ 69.513,73	14	\$ 10.350,87	59	\$ 117.106,34
CENTRO ASEO MANTENIMIENTO PROFESIONAL S.A.S	71	\$ 27.760,65	50	\$ 80.019,30	9	\$ 1.673,27	130	\$ 109.453,22
Unión Temporal Eminser - Soloaseo 2020	83	\$ 60.657,01	51	\$ 24.888,75	23	\$ 13.541,75	157	\$ 99.087,51
Limpieza Institucional LASU S.A.S	15	\$ 2.839,67	15	\$ 78.868,66	7	\$ 3.187,09	37	\$ 84.895,42
UNIÓN TEMPORAL ASEO COLOMBIA 2	127	\$ 68.026,92	71	\$ 6.871,86	32	\$ 1.493,65	230	\$ 76.392,43
LADOINSA LABORES DOTACIONES INDUSTRIALES S.A.S	38	\$ 36.703,97	44	\$ 33.321,17	18	\$ 5.557,04	100	\$ 75.582,18
EASYCLEAN G&E S.A.S	10	\$ 9.630,29	19	\$ 44.224,43	5	\$ 2.261,23	34	\$ 56.115,95
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO SERCONAL	78	\$ 30.241,78	40	\$ 17.930,83	48	\$ 3.828,81	166	\$ 52.001,42
REPRESENTACIONES E INVERSIONES ELITE LTDA	6	\$ 34.516,92	3	\$ 2.993,18			9	\$ 37.510,10
Brillaseo_S.A.S	9	\$ 8.478,00	18	\$ 16.871,96	12	\$ 10.511,60	39	\$ 35.861,56
ASEOS COLOMBIANOS ASEOCOLBA S.A.	19	\$ 11.497,21	81	\$ 19.222,04	13	\$ 1.453,87	113	\$ 32.173,12
MUNDOLIMPIEZA LTDA.	18	\$ 7.199,64	25	\$ 7.743,84	19	\$ 6.975,73	62	\$ 21.919,21
Casalimpia S.A	70	\$ 11.532,56	100	\$ 4.870,82	85	\$ 4.543,30	255	\$ 20.946,68

PROVEEDORES	2020		2021		2022		Total, orden de compra	Valor Total
	Orden de compra	Valor total	Orden de compra	Valor total	Orden de compra	Valor total		
MR CLEAN S.A	55	\$ 14.077,39	11	\$ 559,24			66	\$ 14.636,63
FM ELITE S.A.S					8	\$ 14.463,13	8	\$ 14.463,13
KIOS S.A.S	25	\$ 3.842,91	31	\$ 4.991,32	14	\$ 1.714,12	70	\$ 10.548,35
UNIÓN TEMPORAL BIOLIMPIEZA	17	\$ 8.318,73					17	\$ 8.318,73
Serviaseo S.A	57	\$ 5.079,94	30	\$ 1.341,75	8	\$ 281,28	95	\$ 6.702,97
INTERNEGOCIOS S.A.S	10	\$ 3.230,44	18	\$ 1.626,01	10	\$ 1.754,08	38	\$ 6.610,53
Cleaner S.A	28	\$ 1.813,57	42	\$ 3.138,58	37	\$ 1.247,04	107	\$ 6.199,19
BRILLASEO S.A.S	2	\$ 172,48	3	\$ 3.031,15	1	\$ 22,53	6	\$ 3.226,16
FULHERS SERVICE & COMPAÑÍA S.A.S	17	\$ 1.140,99	4	\$ 135,08			21	\$ 1.276,07
UT BIOLIMPIEZA	1	\$ 649,02					1	\$ 649,02
CLEANER S.A			7	\$ 643,22			7	\$ 643,22
UNIÓN TEMPORAL ASEO COLOMBIA	2	\$ 216,29					2	\$ 216,29
SERVICIAL S.A.S	2	\$ 94,87	1	\$ 31,32			3	\$ 126,19
CALIDAD TOTAL S.A.S			2	\$ 108,99			2	\$ 108,99
SOLUCIONES S.A.S	2	\$ 37,15					2	\$ 37,15
TOTAL GENERAL	1082	\$ 667.217,79	966	\$ 626.385,48	516	\$ 187.912,08	2564	\$ 1.481.515,35

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 5).

Tabla 11*Sanciones de los proveedores*

Entidad que impone la multa	Proveedor	NIT	Fecha imposición	Estado
Municipio de Palmira	UT Biolimpieza: (Elicer Álvarez Becerra) (Sociedad Latina de Aseo y Mantenimiento S.A.S)	(5581343-1) (900388536-6)	16/01/2021	En firme
Agencia Nacional de contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	Cleaner S.A.	800041433-3	21/09/2018	En firme
Fuerza Aérea colombiana	Ut Eminser Soloaseo 2020 (Espitia Camargo Nelson Orlando) (Soloaseo Distribuciones S.A.S) (Empresa de Servicios Integrales S.A.S Eminser S.A.S)	(19254921-8) (900591334-4) (830035037-4)	22/04/2021	En firme

Fuente. (Colombia Compra Eficiente, 2019a, p. 28).