



ACUERDOS MARCO DE PRECIOS CELEBRADOS EN EL AÑO 2013 POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. PERSPECTIVAS EN SU UTILIZACIÓN*

Price Framework Agreements Held in the Year 2013 by Colombia Efficient Purchase.
Perspectives on its use

Luis Francisco Velandia Venegas**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Luis Francisco Velandia Venegas (2019): "Acuerdos Marco de Precios Celebrados en el Año 2013 por Colombia Compra Eficiente. Perspectivas en su Utilización", Revista OIDLES, n. 26 (junio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oidles/26/marco-precios.html>

<http://hdl.handle.net/20.500.11763/oidles26marco-precios>

Resumen

La modificación al *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* incorporó en Colombia los *acuerdos marco de precios* en las compras estatales, esquema que se desarrolló mediante una metodología exploratoria, con la intención de observar casos conforme a la limitación temporal e identificar variables con ocasión de su celebración y ejecución que incidan en el acceso a las compras gubernamentales, participación y libre competencia, por los eventuales efectos del

** Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás y Universidad Konstanz de Alemania. Actualmente Docente Investigador de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia – FUAC, Bogotá, Colombia. luis.velandia@fuac.edu.co

modelo adoptado en lo jurídico, económico y social, resultados que ampliarán el conocimiento en la utilización del procedimiento referido en el panorama nacional.

Palabras Clave: Compras Públicas, Acuerdo Marco de Precios, PYMES, competitividad, transparencia.

Abstract

The modification to the General Contracting Statute of the Public Administration incorporated in Colombia the price framework agreements in the state purchases, scheme that was developed through an exploratory methodology, with the intention of observing cases according to the time limitation and identifying variables on the occasion of its celebration and execution that affect access to government procurement, participation and free competition, for the possible effects of the model adopted in the legal, economic and social, results that will expand the knowledge in the use of the procedure referred to in the national scenario.

Key words: Public Purchases, Price Framework Agreement, PYMES, competitiveness, transparency.

Sumario

Introducción, I. Aspectos Preliminares - II. Acuerdos Marco de Precios de Combustible Objeto de Observación - III. Acuerdos Marco de Precios de SOAT Observados – RESULTADOS – A MODO DE CONCLUSIÓN – Referencias, Bibliografía.

Introducción

La reforma al *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* en Colombia incorporó nuevas *modalidades de selección* y la posibilidad de utilizar el esquema de compra agregada en las relaciones contractuales estatales. El gobierno nacional determinó la regulación e instrumentos para su ejecución y creó el ente encargado de diseñar y realizar el procedimiento adoptado.

La figura incorporada en las compras gubernamentales permitió el desarrollo de la investigación mediante una metodología exploratoria, con el propósito de observar cuantitativamente y cualificadamente los casos limitados temporalmente a los *acuerdos marco de precios* celebrados por *Colombia Compra Eficiente* en el primer año de operación (2013), que se realizaron hasta las vigencias del año 2016 por guardar similitud o identidad en el bien o servicio, con la finalidad de establecer parámetros o variables de estudio.

La observación de los casos permitió condensar y fundamentar, de las variables identificadas, las recomendaciones y conclusiones académicas, que podrían incidir en lo social, económico y jurídico, por el impacto que genera el esquema de contratación pública referida en dichos ámbitos.

I. Aspectos Preliminares

La reforma al *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*¹ efectuada por la Ley 1150 de 2007, modificó y estableció en el principio de *transparencia* las *modalidades de selección* de *licitación pública*, *selección abreviada*, *concurso de méritos* y *contratación directa*; incorporó medidas para la eficiencia y transparencia en la actividad contractual con recursos públicos; y

¹ Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

determinó herramientas para utilizar medios electrónicos en los procedimientos contractuales gubernamentales, entre otros. La Ley 1474 de 2011 adicionó la modalidad de selección de *mínima cuantía*².

La modalidad denominada *selección abreviada* incorporó la causal de *adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización* en las compras públicas, la cual tendrá lugar por procedimientos de subasta inversa o *de instrumento de compra por catálogo derivado de acuerdos marco de precios* o bolsas de productos³.

Los *acuerdos marco de precios –AMP–* o convenios marco se han incorporado en varios países en las compras estatales como lo indican Yong 2013, Palacio 2014 y Pachón 2014, entre otros, esquema que permite concentrar o agregar la demanda de varios entes gubernamentales en un poder o ente adjudicador, con el propósito de realizar la negociación como si se tratara de un solo contratante y obtener así las ventajas de las economías de escala, puesto que al agrupar la necesidad o requerimientos aumenta considerablemente la cantidad de bienes o servicios, lo cual incidiría en la disminución del precio final.

Los bienes o servicios que integran un *acuerdo marco de precios* deben ser de *características técnicas uniformes y de común utilización*, los cuales “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”⁴.

El procedimiento relacionado con la celebración de un *acuerdo marco o convenio marco* en las compras gubernamentales comprende dos etapas. En la primera, el ente competente adelanta una convocatoria pública con el propósito de suscribir el acuerdo o convenio correspondiente con los proveedores que resultaren

² Ley 1474 de 2011, artículo 94.

³ Ley 1150 de 2007, artículo 2 numeral 2, literal a.

⁴ *Ibídem*.

adjudicatarios. La segunda, se relaciona con la forma de ejecutar el mismo por parte de los entes públicos en los términos y condiciones estipulados en el acuerdo.

En Colombia la primera etapa, también denominada operación principal, se realiza mediante licitación pública que se adelanta en el *Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP*, en la que podrán participar quienes cumplan con los requisitos exigidos para la celebración del *Acuerdo Marco de Precios*. Es pertinente señalar que la reforma al estatuto de contratación efectuada por la Ley 1150 de 2007 no indicó la forma de realizar la selección, tal obligación fue determinada inicialmente en el decreto 1510 de 2013 compilado ahora en el Decreto 1082 de 2015⁵ al señalar la modalidad de licitación pública.

Acuerdo Marco de Precios: Contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este. (Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.1.3.1)

La ejecución u operación secundaria del AMP conforme a la legislación y reglamentación nacional, se realiza mediante *órdenes de compra directa* de los bienes y servicios que comprenden el acuerdo. La reglamentación determina en desarrollo de la ley⁶, que las entidades gubernamentales de la rama ejecutiva del orden nacional están obligadas a adquirir los bienes y servicios de características técnicas uniformes que conforman los acuerdos.

Orden de Compra: Es la manifestación de la voluntad de la Entidad Compradora de adquirir bienes o servicios en la TVEC, y es el soporte documental de la relación contractual entre la Entidad Compradora y el Proveedor. (Colombia Compra Eficiente, M-OSAMP-02, p.4)

El Decreto 4170 de 2011 por el cual se creó la *Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE)*, estableció entre sus funciones la de diseñar, organizar y celebrar los *acuerdos marco de precios*, así como otros

⁵ Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.2.1.0.

⁶ Ley 1150 de 2007, artículo 2, parágrafo 5, último inciso y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.2.7.

mecanismos de agregación de la demanda⁷, conforme a la reglamentación que se adoptará sobre el particular.

La agencia de contratación colombiana estructuró la *Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC*-, como una herramienta del SECOP que permite ejecutar las *órdenes de compra directa* de los bienes y servicios que integran un *acuerdo marco de precios*, a través del cual las entidades gubernamentales obligadas en su proceso de planeación verifican la existencia de *catálogos* derivados de acuerdos vigentes, en caso afirmativo solicitan cotización a los proveedores que hacen parte del mismo. El proveedor se obliga a cotizar en los términos del simulador y podrá realizar consultas a la entidad antes de cargar la cotización en la plataforma de la tienda.

Catálogo para acuerdos marco de precios: Ficha que contiene: (a) la lista de bienes y/o servicios; (b) las condiciones de su contratación que están amparadas por un Acuerdo Marco de Precios; y (c) la lista de los contratistas que son parte del Acuerdo Marco de Precios. (Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.1.3.1)

La estructuración de las modalidades de selección y la adopción del SECOP y la TVEC buscan fortalecer los principios de publicidad, transparencia, eficiencia y moralidad, entre otros, por cuanto permiten que “la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos⁸”, igualmente la reglamentación es categórica al señalar que la “oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación”⁹, deberes que garantizan que la información de la actividad contractual del Estado se conserve en su integridad en la plataforma dispuesta para el efecto y el acceso a la misma para su consulta y descargue, lo cual constituye una valiosa oportunidad para observar los casos limitados temporalmente a partir de la información que se encuentra publicada en la página web de la *Agencia Nacional de*

⁷ Decreto 4170 de 2011, art. 3, numeral 7.

⁸ Ley 1150 de 2007, Art. 3.

⁹ Decreto 1082 de 2015, Art. 2.2.1.1.1.7.1.

Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Información que además resulta obligatoria en los términos dispuestos en la Ley 1712 de 2014.

Dentro de la estructura del proyecto es particularmente importante el establecimiento de normas que habiliten escenarios para la contratación a través de medios electrónicos, buscando con ello maximizar el principio de publicidad de la función administrativa por las ventajas que brinda la tecnología en el acceso a la información, bien sea para efectos de control social o para quienes se encuentran interesados en proveer bienes o servicios al Estado. (Gaceta del Congreso de Colombia No. 458, 2005, p.9)

La reglamentación condensada ahora en el Decreto compilador 1082 de 2015, facultó a *Colombia Compra Eficiente* con la atribución de expedir manuales o guías que deben observarse en la actividad contractual gubernamental. En ejercicio de tal atribución el ente competente ha expedido en relación con los acuerdos marco de precios –AMP- los siguientes: *Guía para Entender los Acuerdos Marco de Precios, G-EAMP-01*; *Guía General de los Acuerdos Marco, G-GAM-01*; *Manual para la Operación Secundaria de los Instrumentos de Agregación de Demanda, M-OSAMP-02*; *Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios, M-OSAMP-01*; *Manual para el Cálculo de Ahorros en los Instrumentos de Agregación de la Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente, M-MCA-03*; *Términos y Condiciones de Uso de la Tienda Virtual del Estado colombiano*, documentos que se encuentran publicados en la página web de la agencia <http://www.colombiacompra.gov.co>.

a. Acuerdos Marco de Precios Objeto de Observación

En términos de la Ley 527 de 1999¹⁰ y de Ley 1150 de 2007, la observación de casos se realizó directa y exclusivamente de la página de la *Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente*, conforme a la limitación temporal referida a los *acuerdos marco de precios* celebrados por la agencia en el año 2013 que por guardar similitud o identidad en su objeto se suscribieron en las vigencias

¹⁰ Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

2014, 2015 y 2016, con la intención de constatar la facilidad en el acceso a la información, descarga de documentos y consulta de los mismos, lo que garantizaría la integridad de la información y su confiabilidad, de otra parte, materializaría los postulados de publicidad, transparencia y moralidad, entre otros, en la actividad contractual del Estado.

Conforme a la reglamentación adoptada por el Decreto 1510 de julio 7 de 2013 (integrada ahora en el Decreto compilador 1082 de 2015), *Colombia Compra Eficiente* adelantó los primeros procesos tendientes a la celebración de *acuerdos marcos de precios –AMP–* en el año 2013. De la observación en la página de la agencia de contratación¹¹ (Tabla No. 1), se encontró que en el primer año de operación se realizaron los siguientes AMP:

Objeto		Temporalidad	
No. Proceso	Bien / Servicio	Año	Duración
LP-AMP-010	Combustibles	2013	Desde septiembre 30 de 2013 Hasta 31 diciembre de 2014
LP-AMP-011	SOAT	2013	Desde octubre 25 de 2013 Hasta 31 diciembre de 2015

Tabla No. 1. AMP Celebrados en el Primer Año de Operación por CCE

Fuente: Elaboración Propia

A partir de los primeros *acuerdos marco de precios* celebrados en el año 2013 por *Colombia Compra Eficiente*, la observación documental en la página de la agencia permitió establecer los casos, en el periodo de tiempo limitado para efectos de la investigación del 7 de julio de 2013 a diciembre 30 de 2016 (Tabla No. 2), determinados por el mismo o similar objeto que se realizaron en otras vigencias, así:

Objeto		Temporalidad		
No.	Bien / Servicio	Año		
		2013	2014	2015
1	Combustibles	010	030	057
2	SOAT	011		058

¹¹ <http://www.colombiacompra.gov.co>

Tabla No. 2. Casos de Bienes o Servicios Similares Observados en AMP

Fuente: Elaboración Propia

La agencia de contratación colombiana identifica los procesos respectivos así: LP-AMP-10-2013, donde LP refiere la modalidad de licitación pública; AMP, acuerdo marco de precios; seguida por el número de la convocatoria; para finalizar, con el año de realización. En la Tabla No. 2 se indica el número del proceso en la vigencia respectiva.

II. Acuerdos Marco de Precios de Combustible Objeto de Observación

La observación del acuerdo marco de precios de combustibles celebrado en el año 2013 por *Colombia Compra Eficiente*, permitió identificar en la Resolución 242 de septiembre 26 de 2013 que participaron en la licitación pública LP-AMP-010-2013: la Unión Temporal CRA 50UT, la Organización Terpel S.A. y la Unión Temporal Autogas-Gandur. La convocatoria se adjudicó (Tabla No. 3) a dos (2) de los proponentes, de quienes se publicaron algunos folios de sus ofertas en la página de la agencia, entre los cuales no se encontró el registro único de proponentes presentado en la convocatoria.

Nombre	Tipo
Organización Terpel S.A.	Persona Jurídica
Unión Temporal Autogas – Gandur, conformada por: - Grupo EDS Autogas S.A.S. - Jairo Gandur Abuabara	Unión Temporal

Tabla No. 3. Adjudicatarios de AMP de Combustibles del año 2013

Fuente: Elaboración Propia

Verificada la Resolución 703 de marzo 26 de 2015 de la convocatoria LP-AMP-030-2014 adelantada por la agencia de contratación colombiana, se determinó que participaron Diagnosticentro SAS, Inversiones, Proyectos y minería Colibrí SAS,

Incomsa SAS, A y E Asociados LTDA., EDS Daniel García, Globo Llantas Ltda., Organización Terpel SA, Grupo EDS Autogas SAS, Inversav SA, Unión Temporal Biomax GNE y Distracom S.A. De acuerdo con la información disponible en la página de la agencia, la licitación se adjudicó (Tabla No. 4) a seis (6) de los oferentes de tamaño distinto.

Nombre	Tipo	Tamaño ¹²
Distracom S.A.	Persona Jurídica	Gran Empresa
EDS Daniel García	Persona Natural	Pequeña
Globo Llantas Ltda	Persona Jurídica	Pequeña
Grupo EDS Autogas SAS	Persona Jurídica	Gran Empresa
Inversav SA	Persona Jurídica	No disponible ¹³
Organización Terpel S.A.	Persona Jurídica	Gran Empresa

Tabla No. 4. Tamaño de Adjudicatarios de AMP de Combustibles del año 2014

Fuente: Elaboración Propia

De la Resolución 855 de octubre 27 de 2105 de la convocatoria LP-AMP-057-2015 adelantada por *Colombia Compra Eficiente*, se advierte que presentaron oferta la Organización Terpel; la Unión Temporal Unicombustible; Distracom S.A; y la UT Autogas – Grupo EDS. El proceso se adjudicó (Tabla No. 5) a los cuatro (4) participantes, a cuyas propuestas la página web no permitió acceder.

Nombre	Tipo
Distracom S.A.	Persona Jurídica
Organización Terpel S.A.	Persona Jurídica
UT Autogas – Grupo EDS, conformada por: 1. Autogas de Colombia – Braescol SAS 2. Grupo EDS Autogas SAS	Unión Temporal
Unión Temporal Unicombustible, conformada por 1. Auto Centro Santana SAS 2. Estación los Lagartos S.A. 3. Estación de Servicio CRA 50 S.A.S. 4. Distribuidora Nacional de Combustibles	Unión Temporal

¹² Información observada del Registro Único de Proponentes de la convocatoria LP-AMP-030-2014, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-131424>.

¹³ En la información y documentación disponible en la convocatoria LP-AMP-030-2014, el PDF con 43 KB nominado 'oferta Inversav', al descargarlo no corresponde a la misma, solo es un folio que refiere un recibo por combustible número 0000861199. Se consultó varias veces en la página <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-131424>.

Tabla No. 5. Adjudicatarios de AMP de Combustibles del año 2015

Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se condensa la información relevante de los acuerdos marco de precios celebrados en el periodo de observación, con la intención de contrastar su objeto y establecer la temporalidad en la ejecución de los mismos:

Variables	2013	2014	2015
Convocatoria	LP-AMP-010-2013	LP-AMP-030-2014	LP-AMP-057-2015
Acuerdo Marco de Precios	CCE-063-1-2013	CCE-224-1-AMP-2015	CCE-290-1-AMP-2015
Objeto	Suministrar combustible en EDS en Bogotá. Cláusula 1 AMP.	Suministrar combustibles en las ciudades de cobertura (Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, montería, Neiva, Pereira, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Villavicencio y Yopal). Cláusula 2 AMP y Anexo 1 Definiciones.	Proveedores venden Combustible en EDS y el servicio de transporte de combustible en los municipios de cobertura (Bogotá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopo y Zipaquirá). Cláusula 2 AMP y Anexo 1 – Definiciones.
Perfeccionamiento	Septiembre 30 de 2013	Abril 07 de 2015	Noviembre 03 de 2015
Vigencia Inicial	A partir de su perfeccionamiento y hasta 31 de diciembre de 2014. Cláusula 14 AMP.	Dos (2) años a partir firma (abril 7 de 2015). Cláusula 14 AMP.	Hasta 7 abril de 2017. Cláusula 14 AMP. Firmó 3 de noviembre de 2015.
Prórroga	Un año, hasta 31 de diciembre de 2015. Cláusula 1. Modificación No. 2 de octubre 02 de 2014.	Un año, hasta abril 7 de 2018. Firmó nov 24 de 2016.	Un año, hasta abril 7 de 2018.
Lugar ejecución	Bogotá. Cláusula 29 AMP.	Ciudades de cobertura. Cláusula 28 AMP.	Bogotá y municipios de cobertura. Cláusula 29 AMP.

Tabla No. 6. Resumen AMP de Combustibles Objeto de Observación

Fuente: Elaboración Propia

La vigencia del acuerdo CCE-224-1-AMP-2015 comprendía desde abril 07 de 2015 hasta abril 07 de 2018, es decir, que las entidades gubernamentales podían válidamente emitir *órdenes de compra* de bienes y servicios que integran el *catálogo*

con los proveedores que hacen parte del mismo incluso hasta dicha fecha, cuya vigencia sería hasta el 07 de octubre de 2018, es decir, aproximadamente 42 meses de ejecución entre el plazo, prórroga y extensión mediante orden de compra.

De la observación de los tres (3) acuerdos marco de precios de combustible en el periodo objeto de limitación, julio de 2013 a diciembre de 2016, se advierten (Tabla No. 7) los participantes que resultaron adjudicatarios en las diferentes licitaciones públicas realizadas en los años 2013, 2014 y 2015 por Colombia Compra Eficiente, así:

Participantes	Clase	Adjudicó 2013	Adjudicó 2014	Adjudicó 2015	Tamaño
Organización Terpel S.A.	Persona Jurídica	SI	SI	SI	Gran Empresa
Unión Temporal Autogas – Gandur, conformada por: - Grupo EDS Autogas S.A.S. - Jairo Gandur Abuabara.	Unión Temporal	SI	No participo	No participo	Gran Empresa No disponible ¹⁴
Distracom S.A.	Persona Jurídica	No participo	SI	SI	Gran Empresa
Grupo EDS Autogas SAS	Persona Jurídica	No participo	SI	No participo	Gran Empresa
EDS Daniel García	Persona Natural	No participo	SI	No participo	Pequeña
Globo Llantas Ltda.	Persona Jurídica	No participo	SI	No participo	Pequeña
Inversav SA	Persona Jurídica	No participo	SI	No participo	No disponible
UT Autogas – Grupo EDS. Conformada por: y - Autogas de Colombia – Braescol SAS - Grupo EDS Autogas SAS.	Unión Temporal	No participo	No participo	SI	No disponible Gran Empresa
Unión Temporal Unicomcombustible. Conformada - Auto Centro Santana SAS - Estación los Lagartos S.A - Estación de Servicio CRA 50 S.A.S - Distribuidora Nacional de Combustibles.	Unión Temporal	No participo	No participo	SI	No disponible No disponible No disponible No disponible

Tabla No. 7. Adjudicatarios de AMP de Combustibles en Diferentes Procesos

¹⁴ En la observación inicial de los documentos de las convocatorias publicadas en la página de Colombia Compra Eficiente, no se encontraron los registros únicos de proponentes de las personas señaladas con 'No disponible' en esta columna, por lo tanto, no se determina el tamaño empresarial.

Fuente: Elaboración Propia

Como se advierte (Tabla No. 7), la **Organización Terpel S.A.** resultó adjudicataria en los tres (3) procesos de acuerdos marco; la firma **Distracom S.A.** participó y fue seleccionada en las convocatorias de 2014 y 2015; y el **Grupo EDS Autogas S.A.S.** resultó favorecido por su participación en forma individual en el año 2014 y como integrante de unión temporal en los años 2013 y 2015. Las tres (3) empresas que han permanecido en el tiempo de ejecución de los acuerdos observados son de tamaño grande. También se advierte que los proponentes Estación de Servicio Cra 50 S.A.S y Distribuidora Nacional de Combustibles participaron como integrantes de unión temporal en las convocatorias de los años 2013 y 2015, de las cuales lograron integrar la unión que resultó adjudicataria en el 2015.


La información disponible en la sección de la *Tienda Virtual del Estado Colombiano* de la página web de la agencia de contratación, referida a la LP-AMP-057-2015¹⁵, no permitió libremente el acceso a las cuatro (4) propuestas presentadas, por cuanto no se podían descargar (Grafica No. 1, sección izquierda), lo cual impidió identificar el tamaño empresarial de los adjudicatarios y demás documentos de la misma, al respecto el Decreto 1082 de 2015 en el Artículo 2.2.1.1.1.7.1. señaló la “oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación”, en el procedimiento indicado ninguna se publicó.

En consultas posteriores en la página oficial de contratación colombiana¹⁶, en las propuestas presentadas en la convocatoria LP-AMP-057-2015 ya figuraba ‘**Descargar**’ en la sección ‘**Documento de la oferta**’, el cual en observaciones desde el año 2016 hasta marzo de 2019 no aparecía (Gráfica No. 1, sección

¹⁵ Se consultó varias veces en la página web de Colombia Compra Eficiente, la información publicada desde el año 2016 hasta marzo de 2019 no permitía acceder a las propuestas. <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.16101&isModal=true&asPopupView=true>.

¹⁶ Consultas efectuadas después del 20 de abril de 2019, con la misma URL, <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.16101&isModal=true&asPopupView=true>, donde se evidencia que se pueden descargar, lo cual quebrantaría la confiabilidad de la información disponible.

derecha). Verificadas las ofertas se pudo constatar el tamaño de los integrantes de las uniones temporales y se detectó que la oferta de Distracom S.A. no se publicó en su integridad, tan solo 3 folios, por lo que persiste el eventual quebrantamiento a los postulados de transparencia, publicidad y acceso a la información.



<p>Proveedor</p> <p>Documento de la oferta</p> <p>TERPEL Combustibles</p> <p>UNICOMBUSTIBLE</p> <p>DISTRACOM S.A. Combustibles COLOMBIA, Cereté</p> <p>UT AUTOGAS - GRUPO EDS</p>	<p>Proveedor</p> <p>Documento de la oferta</p> <p>TERPEL Combustibles</p> <p>UNICOMBUSTIBLE</p> <p>DISTRACOM S.A. Combustibles COLOMBIA, Cereté</p> <p>UT AUTOGAS - GRUPO EDS</p> <p>Descargar</p> <p>Descargar</p> <p>Descargar</p> <p>Descargar</p>
Desde agosto de 2016 Hasta Marzo de 2019	Después de abril 20 de 2019

Gráfica No. 1. Comparación de documentos publicados

Fuente: Elaboración Propia, a partir de www.colombiacompra.gov.co

A partir de la modificación de la información publicada, se observó en los Registros Únicos de Proponente el tamaño de las empresas con los siguientes resultados: Auto Centro Sabana SAS, mediana; Estación los Lagartos SA, mediana; Estación de Servicio Cra. 50 SAS, mediana; distribuidora nacional de combustibles, pequeña; y Autogas de Colombia Braescol SAS, mediana. Con el anterior tamaño se confirma que las tres (3) empresas que han permanecido en el tiempo en los acuerdos marco de combustibles son grandes.

III. Acuerdos Marco de Precios de SOAT Observados

De la observación documental del acuerdo marco de precios referido al *Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT*, celebrado en el año 2013 por *Colombia Compra Eficiente*, se evidenció en la Resolución 275 de octubre 23 de 2013 que la convocatoria LP-AMP-011-2013 se adjudicó (Tabla No. 8) a las siguientes empresas:

Nombre	Clase
Seguros Generales Suramericana S.A.	Persona Jurídica
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	Persona Jurídica
Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda. E.C.	Persona Jurídica

Tabla No. 8. Adjudicatarios AMP de SOAT en el año 2013

Fuente: Elaboración Propia

En la verificación de la página www.colombiacompra.gov.co se evidenció que las ofertas no se publicaron en su totalidad¹⁷, tan solo algunos folios referidos a cartas de presentación, oferta económica, oferta técnica y apoyo a la industria nacional, el registro único de proponentes de los oferentes no se publicó.

De la Resolución 860 de noviembre 10 de 2015 de la convocatoria LP-AMP-058-2015 adelantada con el propósito de celebrar el acuerdo marco de precios de SOAT por la agencia de contratación nacional, se determinó que resultaron adjudicatarios (Tabla No. 9) en el mismo:

Nombre	Clase
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	Persona Jurídica
Seguros Generales Suramericana S.A.	Persona Jurídica
QBE Seguros S.A.	Persona Jurídica

¹⁷ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-99154>.

Tabla No. 9. Adjudicatarios AMP de SOAT en el año 2015

Fuente: Elaboración Propia

De las particularidades de los acuerdos marcos de precios de SOAT, objeto de observación (Tabla No. 10) celebrados por Colombia Compra Eficiente, se determina la temporalidad de vigencia de los mismos, desde octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, periodo que constituye aproximadamente 62 meses en los cuales la demanda pública se encontraba cerrada exclusivamente a quienes resultaron adjudicatarios de las respectivas convocatorias.

Variables	2013	2015
Convocatoria	LP-AMP-011-2013	LP-AMP-058-2015
Acuerdo Marco de Precios	CCE-070-1AMP-2013	CCE-292-1-AMP-2015
Objeto	Adquirir la póliza de SOAT. Cláusula 1 AMP.	SOAT. Cláusula 2 AMP.
Vigencia	A partir de su perfeccionamiento (octubre 25 de 2013) y hasta 31 de diciembre de 2015. Cláusula 13 AMP.	Vigente por tres (3) años a partir del 1 de enero de 2016. Cláusula 14 AMP y hasta el 31 de diciembre de 2018. Firmó 3 de noviembre de 2015.
Lugar ejecución	Territorio nacional. Cláusula 29 AMP.	Territorio nacional. Cláusula 28 AMP.

Tabla No. 10. Resumen AMP de SOAT Objeto de Observación

Fuente: Elaboración Propia

Al comparar las convocatorias, objeto de observación, de los acuerdos marco de precios de SOAT celebrados por Colombia Compra Eficiente, se advierte que en las dos licitaciones realizadas participaron las mismas empresas, la adjudicación de cada proceso (Tabla No. 11), comprendió a tres (3) firmas, así:

Nombre	Clase	2013	2015	Tamaño ¹⁸
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	Persona Jurídica	SI	SI	Gran Empresa
Seguros Generales Suramericana S.A.	Persona Jurídica	SI	SI	Gran Empresa
QBE Seguros S.A.	Persona Jurídica	NO	SI	Gran Empresa
Aseguradora Solidaria de Colombia	Persona Jurídica	SI	NO	Gran Empresa

Tabla No. 11. Adjudicatarios de AMP de SOAT en Diferentes Procesos


Fuente: Elaboración Propia

Como se advierte (Tabla No. 11), el mercado público en los dos AMP de SOAT, con una vigencia aproximada de 62 meses (del 25 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2018), fue dominado por dos (2) empresas grandes en los casos objeto de observación, lo cual constituiría un cierre del mercado para quienes no integraron el acuerdo. Igualmente se infiere que las otras dos (2) empresas grandes resultaron adjudicatarias solo para una vigencia en AMP diferentes.

Resultados

En las convocatorias de SOAT participaron las mismas empresas en las dos (2) licitaciones adelantadas para el efecto en el periodo de observación, las cuales se denominan: (i) La Previsora S.A. Compañía de Seguros; (ii) Seguros Generales Suramericana S.A.; (iii) Aseguradora Solidaria de Colombia; y (iv) QBE Seguros S.A., conforme a la información disponible se determinó que su clasificación corresponde a gran empresa. De acuerdo a datos de Colombia Compra Eficiente (Gráfica No. 2), no participaron PYMES en los referidos acuerdos.

¹⁸ Información observada del Registro Único de Proponentes, Convocatoria LP-AMP-058-2015, <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.



	Seguros		
	#	%	A / O
Pymes	0	0,0%	0,0%
Grandes	10	100,0%	71,4%

Gráfica No. 2. Participación PYMES en Acuerdos Marco de Seguros

Fuente: Colombia Compra Eficiente¹⁹

De conformidad con la legislación vigente los acuerdos marco de precios son obligatorios para las entidades de la rama ejecutiva del nivel central²⁰. El objeto del acuerdo marco de precios CCE-290-1-AMP-2015, comprende en su alcance entidades del nivel territorial descentralizado como Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopo y Zipaquirá; así mismo el acuerdo CCE-224-1-AMP-2015 incluye entidades de órdenes diferentes a las obligadas, tales como Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pereira, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Villavicencio y Yopal.

Se advierte que en los acuerdos observados de combustibles quienes han permanecido en el tiempo también son empresas clasificadas como grandes. Dini & Stumpo (2018), señalan que las PYMES en Colombia representaban a 2015 el 99.54% de las empresas. En las estadísticas de Confecamaras²¹, se observa como en la evolución de empresas formales las pequeñas y medianas empresas (Tabla No. 12) comprenden porcentajes más altos en relación con las grandes. Constante que es equivalente en otros países, donde también se identifican debilidades de las PYMES en competitividad, innovación, tecnología y financiamiento, entre otros. Capelleras & Kantis (2009), evidencian que las barreras en falta de infraestructura y

¹⁹ <https://www.colombiacompra.gov.co/content/conozca-la-participacion-de-las-pymes-en-la-tienda-virtual-del-estado-colombiano>. En línea 2017.

²⁰ Ley 1150 de 2007, artículo 2, parágrafo 5, inciso 4.

²¹ DINI, Marco & STUMPO, Guiovanni. Naciones Unidas. (2018). *MIPYMES en América Latina Un frágil Desempeño y nuevos desafíos para políticas de fomento*.

de acceso al financiamiento impactan negativamente la creación y desarrollo de empresas.

Tamaño de empresa	2011	2012	2013	2014	2015
Grande	4 036	4 837	5 425	5 822	6 361
Mediana	12 129	14 619	16 780	18 376	19 980
Pequeña	49 976	58 921	68 308	73 987	79 926
Microempresa	1 131 432	1 154 360	1 208 278	1 272 292	1 273 017
Total	1 197 573	1 232 737	1 298 791	1 370 477	1 379 284

Tabla No. 12. Evolución Empresas Formales por Tamaño en Colombia, 2011 - 2015

Fuente: Dini & Stumpo, 2018, p.228.

Las compras públicas por sí solas no potencian el desarrollo de las pymes, para lo cual se requiere de un proceso de articulación con políticas que incentiven y apoyen a las pequeñas y medianas empresas a participar en la contratación pública y privada nacional e internacional, lo cual incidirá en el desarrollo, crecimiento, competitividad y creación de nuevas pymes.

El monto de los recursos que el Estado gasta para adquirir bienes y servicios de mipymes no es, en sí, un indicio cierto de que mediante la relación que se establece entre la entidad compradora y los pequeños proveedores se genere también un proceso de desarrollo de estos últimos. Para que esto ocurra debe haber un proceso que fije metas de mejoras de la productividad de los proveedores que son mipymes y programas de apoyo que ayuden estas empresas a alcanzar los estándares deseados. Los recursos movilizados a través de compras públicas a mipymes, sin embargo, son una condición necesaria y representan un incentivo muy eficaz para motivar los pequeños proveedores a integrarse en procesos de mejora productiva. (Dini & Stumpo, 2018, p.529)

Algunos autores plantean que las políticas verticales y horizontales en la contratación pública para pequeñas y medianas empresas podrían obstaculizar el uso eficaz de recursos públicos, puesto que, en procesos de selección normales la sana competencia permitiría precios inferiores en las compras. Efectivamente, en los modelos de compra agregada mediante acuerdos marco o equivalentes, se busca el beneficio de las economías de escala, donde seguramente las PYMES tendrán mayor dificultad con respecto a las grandes, lo que posibilitará el dominio del mercado por segmentos empresariales grandes o multinacionales.

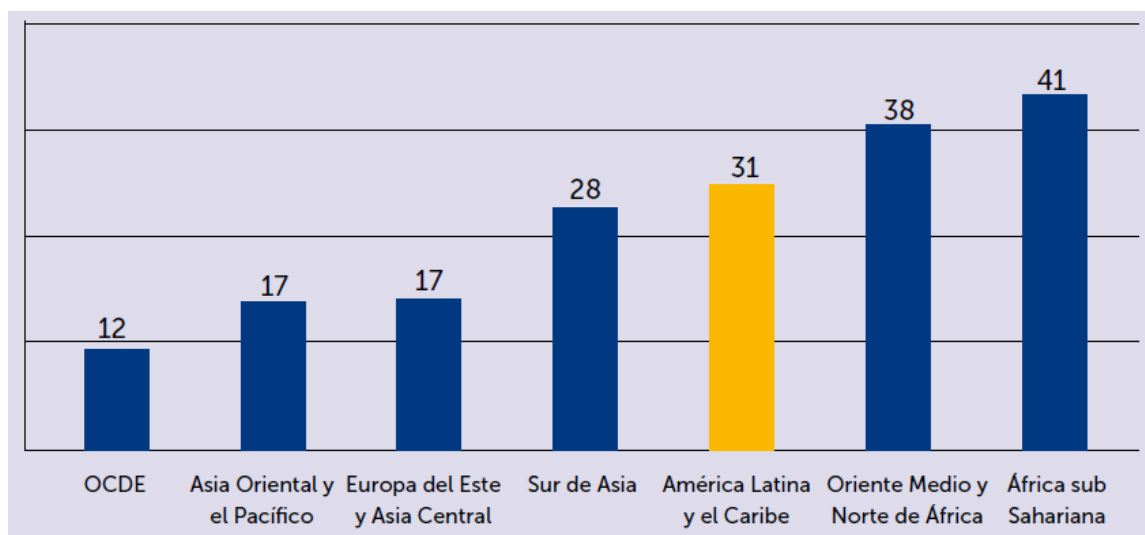
La principal crítica que estos autores plantean es que la discriminación en las compras públicas es un obstáculo para el uso eficaz de recursos públicos. En efecto, tanto en el caso de preferencias de precios, como en el de reservas de mercado, el Estado asume un costo extra, para favorecer a un grupo determinado de empresas, ya que si las adquisiciones se realizaran según las normas de la libre competencia serían a precios inferiores.

Otro aspecto crítico es que, como señalado anteriormente, en América Latina, raramente las políticas discriminatorias o las medidas de preferencias están complementadas por adecuados programas de acompañamiento y asesoría técnica de las empresas del grupo. Esto, además de eventuales prejuicios de corte neoliberal que cuestionan a priori la eficiencia de cualquier acción desarrollada por el Estado, radican en la debilidad de los organismos de fomento que deberían desempeñar esta función de apoyo técnico. (Dini & Stumpo, 2018, p.530).

Señala Naciones Unidas (2015), “Asimismo las innovaciones generan, pero también demandan, economías de escala y de alcance, por lo cual se hace aún más difícil y complejo para las pymes poder involucrarse en estos procesos. Las grandes empresas no sólo se encuentran en mejor posición para asumir los altos riesgos (...) sino también para apropiarse de los retornos de estos procesos” (p.60). Capelleras & Kantis (2009), refieren que las economías de escala “obligan a las empresas innovadoras de muy reducido tamaño a tener que comprometer una porción mayor de sus ventas para poder mantenerse en un negocio expuesto a la carrera de la innovación” (p.134), aspecto que incide especialmente en las PYMES, puesto que de lo contrario se excluirían del mercado. Tello (2006) indica, que la falta de conocimiento, desarrollo e innovación inciden en la brecha en el desarrollo entre países ricos y pobres, fenómeno que resulta más ostensible en las pequeñas y medianas empresas.

En lo que respecta a las empresas de menor tamaño, a la hora de innovar este segmento empresarial enfrenta restricciones más fuertes en comparación a las empresas de mayor tamaño. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) involucra un alto riesgo, con elevados niveles de incertidumbre sobre los resultados y beneficios esperados, y grandes desembolsos de dinero, los cuales pueden no representar un gran obstáculo para las grandes firmas, pero sí para las pequeñas empresas. Como hemos visto, no es fácil para las pymes el acceso al financiamiento, tanto interno como externo —por ejemplo, deben asumir elevadas tasas de interés o ofrecer mayores garantías— lo que constituye una barrera para la absorción de tecnología o la innovación. (Naciones Unidas, 2015, p.60)

Dini & Stumpo (2018) refieren que, pese a los logros, los resultados son decepcionantes en Latinoamérica, por la concentración de empresas en sectores de bajo valor agregado, con desequilibrios entre empresas grandes y mipymes con fisuras tecnológicas y productivas, con afectaciones en la innovación y la competencia, lo cual evidencia en las políticas fallas estratégicas y debilidades de gestión; por otra parte, señalan que en Latinoamérica las capacidades productivas en las empresas de menor tamaño encuentran debilidades en la capacitación y financiamiento; la brecha en productividad en América Latina de las microempresas equivale al 6% de las grandes empresas y en las mipymes latinoamericanas es rara la integración para generar economía de escala. Capelleras & Kantis (2009) refieren, al citar Storey (1994) y Bridge et al (1998), que ‘algunos investigadores sostienen que, debido a limitaciones estructurales, la adopción de una estrategia de liderazgo en costos basada en economías a escala, experiencia y recursos, no sería una opción acertada para las PYMES jóvenes’ (p.28). Naciones Unidas (2015), refiere que las PYMES son frágiles y vulnerables en el financiamiento con respecto a las grandes.



Gráfica No. 3. Obstáculos en financiamiento de PYMES 2009 - 2015

Fuente: Naciones Unidas, 2015, p.53.

El Consejo Nacional de Política, Económica y Social (CONPES 3956, 2019), en los diagnósticos reconoce que “a pesar de las reformas regulatorias para facilitar la

participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública, dicha participación aún no es generalizada” (p.55), igualmente puntualiza con datos de Colombia Compra Eficiente que “de un total de 96.169 procesos contratados, 7.615 (es decir, el 11,39 %) corresponde a agentes identificados como pymes (p.55)”, del cual se advierte la mínima participación de empresas catalogadas como PYMES.

Entre las principales razones de no participar en contratación pública, las pequeñas y medianas empresas aducen la complejidad de la legislación vigente, el hecho de que los requisitos para los concursos o licitaciones son excesivos o costosos, la falta de información y la percepción de fraude o de falta de transparencia de los procesos (ANIF, 2014).

Así, la participación de Mipymes en los procesos de contratación pública se concentra en las categorías con menos requerimientos de acceso. Entre el total de contratos asignados a pymes, un 77 % corresponde a las modalidades que por ley no requieren de la inscripción del proveedor ante el RUP, es decir contratación directa (33,2 %) y mínima cuantía (43,8 %).

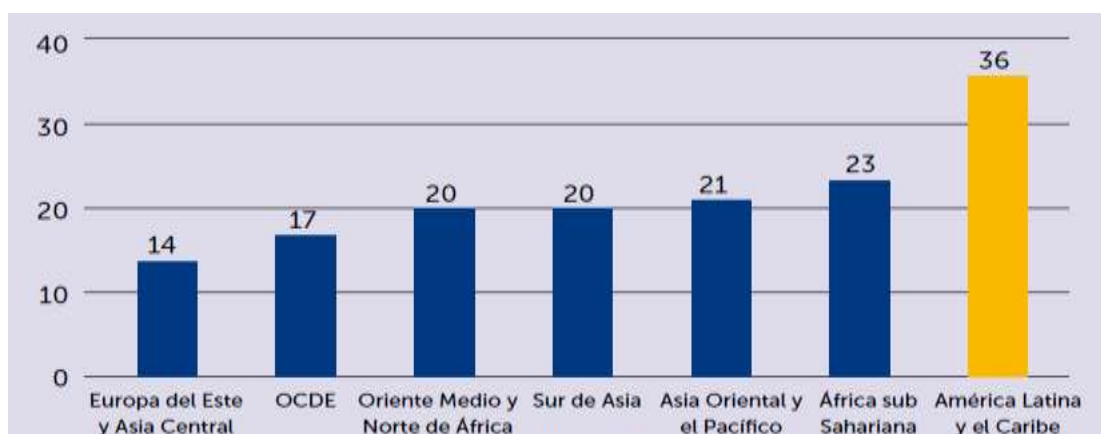
Finalmente, las Mipymes muestran inconformismo por la práctica de algunas empresas grandes, con un buen flujo de caja y cierto poder de negociación, de pagar después de 90 días de emitida la factura. Esto afecta su flujo de caja, ya que, tienen que esperar a que estas empresas les paguen y además responder a obligaciones con sus proveedores en un tiempo más corto (30 días) (ANDIGRAF, 2018). (Conpes 3956, 2019, pp. 55-56)

Los anteriores resultados evidencian en términos generales baja participación de las PYMES en las compras públicas, con predilección en los procesos que no requieren de registro único de proponentes bajo el esquema de contratación directa o mínima cuantía, procedimientos más flexibles en los requerimientos. Ahora, en las convocatorias para celebrar un acuerdo marco de precios adelantadas mediante licitación pública las exigencias son más altas, específicamente en la capacidad financiera, organización y experiencia por el modelo de compra agregada, lo que podría dificultar o generar barreras de entrada a las empresas catalogadas como pequeña o mediana para acreditar tales requisitos, lo que de contera dejaría la adjudicación en grandes empresas o multinacionales.

Otro aspecto que afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas, es el relacionado con las patentes, innovación e investigación, en la mayoría de casos por

falta de conocimiento y de financiamiento, lo cual afecta su crecimiento y competitividad, incluso en ocasiones otras empresas patentan los desarrollos que observan y no están debidamente registrados, con pérdida así de los retornos e inversiones por no realizar la correspondiente inscripción. De acuerdo con la *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*, Colombia se ubicó en el puesto 53 en el año 2013, Chile en el 47, Argentina en el 40 y China en el 1²².

Naciones Unidas (2015), identifica una barrera importante al crecimiento de la productividad conocida como ‘brecha de habilidades’, que se presenta en las empresas como una limitante de fuerza laboral debidamente formada que afecta especialmente a las pymes (Gráfica No. 4), en la competitividad, la innovación y el crecimiento.



Gráfica No. 4. Empresas que Consideran Falta de Fuerza Laboral Formada

Fuente: Naciones Unidas, 2015, p.49.

Entre las recomendaciones del CONPES 3956 de 2019, se advierten la de realizar la identificación de los obstáculos que impiden el acceso de las mipymes a las compras públicas, la de estructurar la inclusión financiera de las micro pequeñas y medianas empresas al sistema financiero y la de promover a través de *Colombia Compra Eficiente* los instrumentos para facilitar la participación de las mipymes en las

²² <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/IP.PAT.RESD/rankings>

compras públicas, lo cual implica la estructuración de políticas que ponderen equilibrios en general y en el modelo de compras agregadas a través de acuerdos marco de precios con respecto a la participación efectiva de pymes.

Logro de economías de escala: es una de las ventajas de la figura que, eso sí, precisa de un volumen muy importante de contratación derivada. (...) los acuerdos marco deben emplearse en el caso de poderes adjudicadores con un tamaño suficiente, en función del mercado y de la necesidad que precisen para compatibilizar el logro de economías de escala con el respeto a los principios generales, y también, al uso no abusivo de la figura que exige la normativa y que suponga cierres de mercado, prácticas colusorias (...)

Reducción de la incertidumbre para el órgano de contratación en materia de precios: siempre que se gestione y planifique de forma adecuada, y en función del tipo de acuerdo marco, esta figura elimina la incertidumbre en materia de precios para el órgano de contratación, al estar fijados en el acuerdo marco. No obstante, esta ventaja, puede tornarse en inconveniente, pues como es lógico, la incertidumbre de los licitadores respecto a las contrataciones que realmente les serán adjudicadas vía contratos derivados, suele hacer que los precios suban (trasladando así esa incertidumbre a sus ofertas), y lo que siempre se ha destacado por parte de la doctrina, que es la posible restricción de la concurrencia y la existencia de posibles acuerdos colusorios entre los licitadores. (González, 2017, p. 138)

Eventualmente, al encontrarse uno o unos pocos proveedores en el esquema de acuerdos marco de precios, se lograría controlar el precio por factores derivados de un monopolio, oligopolio o actos colusorios que dominarían el mercado público de bienes y servicios, es decir, que resultaría efímera la búsqueda del beneficio de las economías de escala, adicionalmente, el monopsonio que se crearía por la agencia de contratación, podría incidir en la competencia, innovación y crecimiento empresarial por el cierre de los segmentos inmersos en los acuerdos, por cuanto quienes no integran los mismos seguramente abandonarían la actividad o se dirigen a otros frentes, lo cual posiciona a quienes ejecutan el acuerdo al fortalecer sus capacidades. Situación que se presentó en experiencias foráneas del modelo, como se ha reconocido por los organismos internacionales.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado²³ de acuerdo a informes de organismos internacionales (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) alertó sobre los riesgos o peligros que el modelo de acuerdos marco en las compras públicas puede generar o propiciar espacios para la conformación de cárteles, actos colusorios, oligopolios, monopolios y en general actos restrictivos a la competencia con ocasión de la agregación de la demanda pública mediante acuerdos marco de precios, al señalar que podría no satisfacer la verdadera necesidad de los entes gubernamentales, reducir la competitividad, restringir la participación e incidir en el abandono del mercado por no hacer parte del acuerdo, por lo que insta a la agencia de contratación a establecer condiciones reales que garanticen la participación de empresas pequeñas, medianas y grandes en los procedimientos a través de acuerdos marco de precios, lo que materializaría el postulado de transparencia e igualdad, entre otros.

En el *Índice de Percepción de la Corrupción* del año 2018 de *Transparencia Internacional*, Colombia desciende a 36 puntos y se ubica en el puesto 99 entre 180 países en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio), calificación que puede “significar el inicio de un descenso peligroso si el país no logra resultados realmente efectivos en la lucha contra la corrupción”²⁴, evaluación con el que regresa a la posición del año 2012; en el año 2017 Colombia se ubicó en el puesto 96, Dinamarca en el 1 puesto y en Sur América Chile en el 27 y Uruguay en el 23, como se advierte es amplia la diferencia colombiana en el *ranking* con países de la región.

Año	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Dinamarca	88 (1)	88 (1)	90	91	92	91	90
Nueva Zelanda	87 (2)	89	90	91	91	91	90
Chile	67 (27)	67 (27)	66	70	73	71	72
Colombia	36 (99)	37 (96)	37	37	36	36	36
Perú	35 (105)	37	35	36	38	38	38

Tabla No. 13. Puntaje de Colombia en los Ranking de Transparencia Internacional

²³ Consejo de Estado, Exp. 54549, M.P. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando.

²⁴ <http://transparenciacolombia.org.co/2019/02/25/resultados-ipc-2018/>

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de Transparencia Internacional²⁵

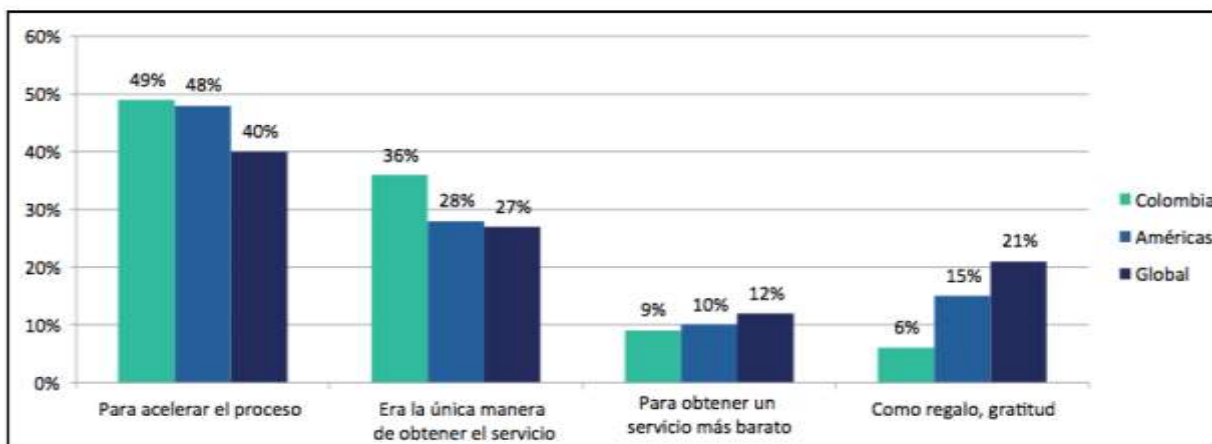
En el *Ranking Nacional de Transparencia por Colombia 2013 – 2014*, la *Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente* - se ubicó en el puesto 81 entre 85 que corresponde a un nivel de '*Riesgo Alto*' de corrupción, con un puntaje de 52 en una escala de 0 '*Riesgo Muy alto*' a 100 '*Riesgo Bajo*'²⁶. En los resultados 2015 – 2016 ocupó el puesto 65 entre 75 con un puntaje de 58.84, que la mantiene en un '*nivel de riesgo*' de corrupción evaluado como '*Alto*'²⁷. Los resultados de la nueva agencia son impactantes por ser la competente en impulsar políticas y herramientas en las compras públicas y en diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios, por tanto, requiere de un plan de acción y mejoramiento para la consecución de buenas prácticas en la gestión contractual pública como referente a seguir por los demás entes gubernamentales.

En investigación para Fedesarrollo Newman & Ángel (2017), al diagnosticar la corrupción en Colombia identificaron la colusión, monopolios y en general los acuerdos restrictivos a la competencia en la contratación pública, igualmente establecieron como mecanismos más utilizados de colusión en las licitaciones las posturas encubiertas, la supresión de ofertas y la asignación de mercados; también puntualizaron al citar a Serrano – Pinilla (2011), que al eliminar la competencia se 'disminuyen las posibilidades de asignación eficiente de los recursos por parte de la respectiva entidad estatal' (p.58); y entre las razones más comunes para sobornar en Colombia (Gráfica No. 5) señalan la de acelerar el proceso u obtener un servicio.

²⁵ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table,
<http://transparenciacolombia.org.co/2019/02/25/resultados-ipc-2018/>

²⁶ Corporación Transparencia por Colombia - ítn, 2015, p.14

²⁷ Corporación Transparencia por Colombia - ítn 2017, resultados 2015 - 2016, pp. 29 - 30.



Gráfica No. 5. Razones más Comunes para Sobornar

Fuente: Fedesarrollo, 2017, p.30

Por último, la determinación de realizar la convocatoria con el propósito de seleccionar quienes integrarían un acuerdo marco por licitación, señalada inicialmente en el Decreto 1510 de 2013, ahora compilado en el Decreto 1082 de 2015, podría configurar una extralimitación del ejecutivo, por cuanto la ley no fija categóricamente tal modalidad, el Consejo de Estado (Exp. 56165) indicó que en la ley citada no se encuentra disposición alguna que indique tal procedimiento.

A Modo de Conclusión

En términos generales las PYMES son reconocidas como un sujeto económico que potencia el empleo. Por otra parte, los gobiernos han adoptado instrumentos para impulsar la innovación y han creado organismos orientados a fortalecer su desarrollo. Sin embargo, persisten fisuras en las PYMES relacionadas con financiamiento, productividad, recursos humanos, innovación, competitividad, tecnología y uso de herramientas de información y comunicaciones (TIC), entre otros, lo que configura brechas entre las PYMES y las grandes empresas como un rasgo de heterogeneidad estructural en Latinoamérica, limitantes que podrían superarse con políticas públicas focalizadas y seguimiento que permita evaluar sus

resultados conforme a mediciones internacionales. Las experiencias foráneas evidencian que la articulación de las pequeñas y medianas empresas con las grandes, permite aprovechar sus economías de escala.

En el panorama nacional, se evidenció que las PYMES en las compras gubernamentales encuentran limitantes en la participación, referidas a la complejidad de la legislación, a los requisitos excesivos, a la percepción de fraude o ausencia de transparencia en los procesos. Asimismo, a partir de la información disponible, se advirtió que la participación de las PYMES en la contratación pública es baja, resultado que se concentra en los procesos que no requieren registro único de proponentes o de mínima cuantía, que normalmente son de exigencias menores.

El *Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP*, se consolida como la forma de acceder a la información relacionada con la actividad contractual del Estado, lo cual permite materializar los principios de publicidad, transparencia, igualdad y moralidad, entre otros, así como el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con las compras públicas, donde cada ente gubernamental competente es el responsable de la integridad y confiabilidad de los documentos que carga en la plataforma. De manera particular, en los casos objeto de observación, la documentación se ajusta a lo estipulado en la legislación vigente, no obstante, se advirtió puntualmente que las ofertas que resultaron adjudicatarias en algunos acuerdos marco de precios celebrados por la agencia de contratación colombiana no se publicaron en los términos del Decreto 1082 de 2015, lo que de contera podría constituir un quebrantamiento a los postulados de publicidad, transparencia y acceso a la información.

En la documentación de la convocatoria LP-AMP-030-2014²⁸, no estaba disponible la propuesta de Inversav S.A., lo cual impidió acceder a la información del Registro Único de Proponentes que debió presentar en el proceso con el fin de verificar el

²⁸ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-131424>

tamaño empresarial, el documento PDF publicado corresponde a un folio que refiere un recibo por combustible número 0000861199, situación detectada que eventualmente lesionaría el acceso a la información contractual del Estado, así como el principio de publicidad y el de transparencia, entre otros, lo que implicaría la adopción de un plan de mejoramiento de la agencia tendiente al seguimiento y verificación de la información de los procesos contractuales que publica en su propia página. Situación similar se evidenció en el procedimiento LP-AMP-057-2015, en el que se visualizan las propuestas de la Unión Temporal Unicombustible, la UT Autogas – Grupo EDS, Organización terpel y Distracom S.A., a las que no fue posible acceder en consultas a la página web desde el 2016 a marzo de 2019, aspecto que quebranta el acceso a la información y los postulados referidos; en consultas a partir del 20 de abril de 2019 con el misma URL, la información publicada se modificó y permitió descargar las ofertas referidas de la convocatoria LP-AMP-057-2015 lo cual quebrantaría los postulados de transparencia y confiabilidad en el acceso a la información e integridad de la misma, con la particularidad de no indicar de manera alguna el cambio efectuado, pues se accede con el mismo URL.

En las convocatorias de SOAT solo participaron en las licitaciones objeto de observación firmas clasificadas como gran empresa (La Previsora S.A. Compañía de Seguros, Seguros Generales Suramericana S.A., Aseguradora Solidaria de Colombia y QBE Seguros S.A.), cada acuerdo marco de precios celebrado se integró para la vigencia respectiva con tres de las empresas señaladas, lo que indica, que en la observación documental conforme a la limitación temporal, la demanda pública de SOAT se dominó (aproximadamente 62 meses) solo por esas compañías, por cuanto quienes no integraron el AMP se excluyen del mercado público. Se advierte que ninguna empresa clasificada como pequeña o mediana participó en los procesos de selección referidos.

Las aseguradoras que hicieron parte de los acuerdos se robustece por la experiencia e indicadores financieros que seguramente acreditarán en la siguiente

convocatoria, lo cual les concede una posición privilegiada con respecto a quienes no han integrado un acuerdo. Lo anterior, es una consecuencia directa del cierre de la demanda pública entre los que resultaron adjudicatarios de cada acuerdo, con efectos sobre las pequeñas y medianas empresas, que como se evidencia no integraron acuerdos de SOAT y en adelante, seguramente, tal situación se mantendrá por las brechas generadas entre quienes participaron con respecto a los que no lograron conformarlo.

En la misma línea, en los tres (3) acuerdos de combustibles celebrados las empresas que han permanecido en el tiempo son el Grupo EDS Autogas SAS, Distracom S.A. y la Organización Terpel S.A. todas clasificadas como gran empresa, quienes dominaron el mercado público conforme a la cobertura de diferentes ciudades, en principio desde el 30 de septiembre de 2013 hasta el 7 de abril de 2018, con órdenes expedidas en el plazo anterior con vigencia hasta el 7 de octubre de 2018, es decir, por aproximadamente 61 meses de ejecución entre el plazo, prórroga y extensión mediante orden de compra. Resulta pertinente aclarar que los plazos de cada acuerdo son autónomos, pero para efectos de verificar el eventual cierre de la demanda en los tres proveedores mencionados que lograron integrar los tres acuerdos, se contabilizaron en el tiempo los mismos con el resultado ya referido que superaría cinco (5) años.

Las órdenes de compra realizadas en los últimos días del plazo de los acuerdos marco, amplían silenciosamente el término de ejecución del mismo, lo cual constituye una forma indirecta de cerrar la demanda pública del bien o servicio que hace parte del *catálogo*, que solo podrán satisfacer quienes integran el AMP durante el plazo inicial, sus prórrogas y el tiempo estipulado en la orden, situación que eventualmente podría afectar a quienes quedaron excluidos del mismo, por cuanto incidiría en las brechas de experiencia y capacidad financiera entre los que hacen parte del acuerdo con respecto a los que no lograron conformarlo, fisuras que resultan más ostensibles entre las pequeñas y medianas empresas con respecto a las grandes.

El acuerdo de combustibles CCE-224-1-AMP-2015 en las ciudades de cobertura comprende: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pereira, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Villavicencio y Yopal; y el acuerdo CCE-290-1-AMP-2015 comprende en las ciudades de cobertura a entidades del nivel descentralizado territorial tales como, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopo y Zipaquirá, las cuales en principio no están obligadas a su utilización, lo cual eventualmente podría afectar la autonomía otorgada por la ley con respecto a sus procedimientos, toda vez que dichas entidades pueden libremente favorecerse de las condiciones establecidas en el mismo por expresa disposición legal. Además las entidades no obligadas pueden estructurar y celebrar sus propios acuerdos²⁹, con la posibilidad de diseñar uno más ajustado a sus requerimientos, puesto que las necesidades institucionales son proporcionales al sector y nivel al que pertenece cada ente gubernamental, en las que también se advierten brechas presupuestales, organizacionales y profesionales.

De manera sutil, los acuerdos marco observados han extendido su campo de aplicación a entidades no obligadas que corresponden a otros niveles o sectores, la anterior inclusión, genera un espacio que podría llegar a una modificación a la legislación sobre las compras gubernamentales, con la intención de ampliar la cobertura obligatoria de los *acuerdos marco de precios* a las entidades sometidas al *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* en general, como en efecto se han dado las discusiones en el Congreso de la República con ocasión de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022³⁰ y finalmente se aprobó en el texto definitivo de la plenaria en el Congreso de la República³¹.

²⁹ Ley 1150 de 2007, artículo 2, parágrafo 5, último inciso.

³⁰ Ponencia para primer debate proyecto de ley No. 311/2019 (Cámara) y 227/2019 Senado, <http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019-04/Texto>.

³¹ Texto definitivo plenaria cámara al proyecto de ley N° 311 de 2019 cámara - 227 de 2019 senado “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

En ocasiones no existe presencia de las grandes empresas en lo regional y local, lo que implica, en algunos casos, que las PYMES terminen como subcontratistas de las grandes, seguramente con ejecuciones ínfimas con respecto al valor del contrato suscrito por la grande. Lo cual generaría ineficiencias en la atención territorial, con notables consecuencias en el desarrollo y avance de las PYMES, con incidencia en el desarrollo municipal y departamental por la importancia de las pequeñas y medianas empresas en generación de empleo y en la economía seccional y local, toda vez que dichos segmentos empresariales además contribuyen en el sistema de impuestos de las gobernaciones y las alcaldías lo que de contera afecta el ente territorial y aumenta las brechas entre el nivel central y las regiones, de las grandes empresas con las PYMES, de crecimiento de las grandes y estancamiento de las PYMES.

De los resultados de los indicadores *de Transparencia Internacional*, se evidencia que pese a las reformas en materia de compras públicas y de instrumentos para luchar contra la corrupción la posición del país en la medición del 2018 presenta un retroceso, lo cual requiere una transformación institucional y social en las prácticas o comportamientos de algunos actores en la actuación contractual Estatal que afectan la confianza en la relación, al permear y lesionar principios como el publicidad, transparencia, moralidad e igualdad, ente otros, lo que permitirá mejorar la posición nacional en los resultados internacionales; de otra parte, los resultados de *Transparencia por Colombia* que ubican a la agencia de contratación en un nivel de '*Riesgo Alto*' de corrupción, implican en consideración a su carácter de ente rector en materia de la política de contractual gubernamental, así como de diseñar, estructurar y celebrar los acuerdos marco de precios, la necesidad de establecer un plan de mejora que le permita consolidarse como modelo a seguir en dicha gestión.

Como se advierte de las experiencias foráneas y de los organismos internacionales el modelo de compra agregada mediante acuerdo o convenio marco presenta tanto beneficios en la eficiencia, como eventuales afectaciones al propiciar espacios para la colusión, monopolios, oligopolios y en general actos restrictivos a la competencia,

por lo que *Colombia Compra Eficiente* en su proceso de planeación, convocatoria, celebración y ejecución de los mismos, debe establecer las estrategias e instrumentos que incentiven la participación de empresas de diferentes tamaños, es decir, pequeñas, medianas y grandes de manera que no se generen tensiones entre la participación, el acceso a las compras públicas y libre competencia con respecto a la eficiencia y la transparencia, de modo que se logre la equidad entre la utilización del modelo y los diferentes actores del proceso, todo vez que un uso adecuado del esquema de compras públicas referido contribuirá en el desarrollo, crecimiento y sana competitividad, lo cual incide en los aspectos económicos y sociales del país.

Referencias

Acuerdo Marco de Precios CCE-292-1-AMP-2015, de noviembre 12 de 2015.
Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Acuerdo Marco de Precios CCE-290-1-AMP-2015, de noviembre 03 de 2015.
Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Acuerdo Marco de Precios CCE-224-1-AMP-2015, de abril 07 de 2015. Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Acuerdo Marco de Precios CCE-070-1AMP-2013, de octubre 25 de 2013.
Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Acuerdo Marco de Precios CCE-063-1-2013, de septiembre 30 de 2013. Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Acuerdo Marco de Precios CCE-063-1-2013, Modificación No. 2, de octubre 02 de 2014. Recuperado de: <http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2018.

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Guía para Entender los Acuerdos Marco de Precios, G-EAMP-01*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/acuerdos_marco_0.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Guía General de los Acuerdos Marco, G-GAM-01*. Recuperado de:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tvec/cce_guia_general_de_los_acuerdos_marco.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Manual para la Operación Secundaria de los Instrumentos de Agregación de Demanda, M-OSAMP-02*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_operacion_secundaria_r.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios, M-OSAMP-01*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140116manualampoperacionsecundaria.pdf>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Manual para el Cálculo de Ahorros en los Instrumentos de Agregación de la Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente, M-MCA-03*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/manual_calculo_ahorro_r.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. *Términos y Condiciones de Uso de la Tienda Virtual del Estado colombiano*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tienda_virtual/20150819reglamentotvec.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/content/conozca-la-participacion-de-las-pymes-en-la-tienda-virtual-del-estado-colombiano>. En línea 2017.

Capelleras Segura, Joan-Lluís & Kantis, Hugo Daniel. (2009). *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Nuevas%20empresas%20en%20America%20Latina_factores%20que%20favorecen%20su%20crecimiento%20%282009%29.pdf

CONSEJO DE ESTADO, COLOMBIA. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M.P. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Auto de septiembre 04 de 2015, radicación número: 11001-03-26-000-2015-00103-00 (54549).

CONSEJO DE ESTADO, COLOMBIA. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00015-00(56165).

Consejo Nacional de Política, Económica y Social - CONPES 3956 (2019). “*Política de Formalización Empresarial*”. Colombia.

Corporación Transparencia por Colombia. (2017). *Colección de Documentos Observatorio de Integridad No. 19 Índice de Transparencia Nacional Itn 2015 – 2016*. Bogotá Colombia. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B1tDbBV1xl2XN1BuX1RpVFZNc2s/view>

Corporación Transparencia por Colombia. (2015). *Colección de Documentos Observatorio de Integridad No. 16 Índice de Transparencia Nacional Itn 2013 – 2014*. Bogotá Colombia. Recuperado de: http://www.indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/ITN_Resultados_2013-2014.pdf

Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 (Presidencia de la República), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Colombia.

Decreto 1510 de 2013 (Presidencia de la República), por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Colombia.

Decreto 4170 de 2011 (Presidencia de la República), por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. Colombia.

DINI, Marco & STUMPO, Guiovanni. Naciones Unidas. (2018). *MIPYMES en América Latina Un frágil Desempeño y nuevos desafíos para políticas de fomento*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1800707_es.pdf

Gaceta del Congreso de Colombia No. 458. (2005). *Exposición de Motivos del proyecto de Ley 20 de 2005*.

González, David Enríquez. (2017). *Aletheia Cuadernos Críticos del Derecho*. Pág. 133 a 153. Recuperado de: https://www.liberlex.com/archivos/acuerdos_marco_17.pdf

Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Colombia: Congreso de la República.
- 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. Colombia: Congreso de la República.
- Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Colombia: Congreso de la República.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Colombia: Congreso de la República.
- Naciones Unidas (2015). *“Espacios de diálogo y cooperación productiva: El rol de las pymes”*. Recuperado de: www.cepal.org/es/publicaciones/38233-espacios-dialogo-cooperacion-productiva-rol-pymes
- NEWMAN PONT, Vivian & ÁNGEL ARANGO, María Paula. FEDESARROLLO. (2017). *Estado del arte sobre la corrupción en Colombia*. Recuperado de: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20\(19\).pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20(19).pdf)
- PACHÓN LUCAS, Carlos. (2014). *Contratación Pública – Análisis Normativo Descripción de Procedimientos*. Colombia. 6 edición, Ecoe Ediciones.
- PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. (2014). *La contratación de las Entidades Públicas*. Colombia. 7 edición, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- TELLO, Mario D. (2006). *“Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo”* Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD247.pdf>
- YONG SERRANO, Manuel. (2013) *El Contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación*. Colombia. 2 edición, Grupo Editorial Ibáñez

Bibliografía

Chena, Pablo Ignacio (2010). “*La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina*”. Comercio exterior, vol. 60, núm. 2, pp. 99-115 Argentina. Recuperado de: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/135/1/99_CHENA_heterogen.pdf

Cimoli Mario, Porcile Gabriel y Primi Annalisa. “*Cambio Estructural, Heterogeneidad Productiva y Tecnología en América Latina*”.

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015*. Nueva York. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

Web grafía

<http://www.colombiacompra.gov.co>. En (línea) 2016, 2017, 2018 y 2019.

<http://www.indicedetransparencia.org.co/>. En (línea) 2018 y 2019.

www.transparenciacolombia.org.co.