



1050- 2021023800  
Bogotá D.C., 4 de octubre de 2021

Doctora  
**GLADYS CANACUE MEDINA**  
Secretaria General (E)  
E.S.D.

Ref.: Acuerdo Marco de Precios – Dotaciones Servidores Públicos  
Asunto: Concepto jurídico –oficio 3100-2021022045, radicado el 1º de octubre de 2021.

Cordial saludo.

Mediante el oficio del asunto se formula consulta tendiente a establecer la facultad de la Entidad de *“sustraerse del Acuerdo Marco vigente para la adquisición de las dotaciones de vestuario para los funcionarios con derecho a ella, el cual se encuentra identificado con el número CCENEG019-219, vigente hasta diciembre de 2022.”*

## I. ANTECEDENTES

1.1.- La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, suscribió con la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, el Acuerdo Marco de Precios, identificado con el número **CCE-967-AMP-2019**<sup>1</sup>, vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, cuyo objeto es *“establecer: (i) las condiciones para la venta de Dotaciones de Vestuario de Calle al amparo del Acuerdo Marco por parte de los Proveedores; (ii) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco y adquieren la Dotación de Vestuario de Calle; y (iii) las condiciones para el pago de la Dotación de Vestuario de Calle por parte de las Entidades Compradoras.”*

Sobre el plazo de ejecución y vigencia del Acuerdo, se dice:

<sup>1</sup> Proceso de Licitación Pública CCENEG-019-1-2019 - Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de dotaciones de vestuario de calle por parte de las Entidades Compradoras CCE-967-AMP-2019 celebrado entre Colombia Compra Eficiente y (i) Inversiones Sarhem de Colombia S.A.S; (ii) Confecciones Paez S.A.; (iii) Vanegas Vallejo Inversores S.A.S; (iv) Yubarta S.A.S; (v) Unión Temporal Vestuario 2019; (vi) C.I Warriors Company S.A.S.; (vii) Celmy LTDA; (viii) Unión Temporal Hermanos Blanco; (ix) Degerard MG S.A.S.; (x) Sparta Shoes S.A.S.; (xi) Dotación Integral S.A.S; (xii) Luz Mila Pérez de López; (xiii) Bacet Group S.A.S., (xiv) Crisalltex S.A., (xv) Unión Temporal Color y Moda; (xvi) Unión Temporal Calzado 2019; (xvii) Permoda LTDA; (xviii) NCS Moda S.A.S; (xix) Unión Temporal Dotación 2019



*“Cláusula 16.- Plazo de Ejecución y Vigencia del Acuerdo Marco El Acuerdo Marco tendrá un plazo de ejecución de tres (3) años contados a partir de su firma, término prorrogable hasta por un (1) año adicional. Colombia Compra Eficiente debe notificar la intención de prorrogar las Categorías, Zonas de la Categoría uno (1) y Segmentos que considere viable, por lo menos 30 días calendario antes del vencimiento del plazo del Acuerdo Marco. A falta de notificación de interés de prorrogar el plazo del Acuerdo Marco por parte de los Proveedores, este terminará al vencimiento de su plazo. Si menos de dos (2) Proveedores de un mismo Segmento en una misma Categoría manifiestan su intención de permanecer en el Acuerdo Marco durante la prórroga, Colombia Compra Eficiente puede desistir de hacerla.*

*Las Entidades Compradoras pueden generar Órdenes de Compra durante el plazo del Acuerdo Marco incluida su prórroga, en caso de que ocurra. Estas Órdenes de Compra pueden expedirse con un plazo superior a la del Acuerdo Marco siempre que el plazo adicional sea menor a cuatro (4) meses y que el Proveedor haya ampliado la vigencia de la garantía de cumplimiento por el término de ejecución de la Orden de Compra y seis (6) meses más y el valor de conformidad con lo establecido en la Cláusula 19.*

*En caso de que una Entidad Compradora coloque la Orden de Compra finalizando el plazo del Acuerdo Marco todas las condiciones establecidas en el mismo se entenderán extendidas hasta la fecha de vencimiento de la Orden de Compra.*

*La vigencia del Acuerdo Marco será la comprendida entre el plazo del Acuerdo Marco y el Plazo de la Última Orden de Compra colocada”.*

## **II. PREGUNTAS**

La Señora Secretaria General de la Entidad, formula los siguientes interrogantes:

*1.- ¿La Entidad estaría facultada para sustraerse del Acuerdo Marco vigente para la adquisición de las dotaciones de vestuario para los funcionarios con derecho a ella, el cual se encuentra identificado con el número CCEBEG019-1-2019, vigente hasta diciembre de 2022?*

*2.- La Entidad puede “¿utilizar otro mecanismo de contratación, jurídicamente viable, idóneo y expedito para el caso?”*

## **III. CONSIDERACIONES**

Para dar respuesta a la consulta planteada, se desarrollarán los siguientes temas:

### **3.1.- De los Acuerdos Marco de Precios**

La Ley 1150 de 2007, estableció que en la selección abreviada para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes, las entidades estatales de la Rama



Ejecutiva, están obligadas a adquirirlos al amparo de los Acuerdos Marco de Precios<sup>2</sup> existentes.

Lo anterior fue ratificado en el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 -Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-, que dispone:

**“ARTÍCULO 41. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** *Modifíquese el párrafo 5 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:*

**PARÁGRAFO 5o.** *Los acuerdos marco de precios a que se refiere el inciso 2 del literal a) del numeral 2 del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, **calidad y garantía** establecidas en el acuerdo.*

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

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

*El Gobierno Nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales **el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.***

*Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales en ausencia de un acuerdo marco de precios diseñado por la entidad que señale el Gobierno Nacional, podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios.” (Negrillas fuera del texto)*

<sup>2</sup> Para la Corte Constitucional, los acuerdos marco de precios son un mecanismo de selección de proveedores que permite “*producir economías de escala; incrementar el poder de negociación del Estado, y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado*” (C. Const., Sent. C-518, sept. 21/16. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Por esa misma razón, el alto tribunal, y con el objetivo de materializar el principio de economía en el sistema de compra pública, señaló que “*esta modalidad prima sobre otras, incluyendo la mínima cuantía*”. (C. Const., Sent. C-004, ene. 18/17. M. P. Alejandro Linares Cantillo).



En cumplimiento de lo anterior, se expidió el **Decreto 310 del 25 de marzo de 2021**, modificatorio del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.** Modifíquese el artículo 2.2.1.2.1.2.7. de la Subsección 2, de la Sección 1, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.7. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios.** 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 MYPIMES 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." (Se subraya)

**ARTÍCULO 2. Modificación del artículo 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.** Modifíquese el artículo 2.2.1.2.1.2.12. de la Subsección 2, de la Sección 1 del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.12. Planeación de una adquisición en la bolsa de productos.** Cuando no exista un Acuerdo Marco de Precios para el bien o servicio requerido, las entidades estatales deben estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva frente a la subasta inversa o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios con la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del Proceso de Selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías.

El estudio mencionado deberá dar cuenta de la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras, contratación pública, los postulados de la función administrativa y de la gestión fiscal. Este estudio deberá consignarse expresamente en los documentos del Proceso de Selección y se deberá garantizar su oportuna publicidad a través del SECOP.



Aún existiendo un Acuerdo Marco de Precios, las entidades estatales podrán acudir a las bolsas de productos, siempre que a través de este mecanismo se obtengan precios inferiores al promedio de los valores finales de las operaciones secundarias materializadas con ocasión de las órdenes de compra colocadas por las Entidades compradoras a través de la Tienda Virtual del Estado, administrada por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- durante los últimos seis (6) meses, incluyendo los costos generados por concepto de comisionistas de bolsa y gastos de operación de que trata el artículo 2.2.1.2.1.2.1.5 del presente Decreto, valores que deberán ser verificados por el respectivo ordenador del gasto en el último boletín de precios que, para el efecto, expida el órgano rector de la contratación estatal.

Estas adquisiciones, no podrán desmejorar las condiciones técnicas y de calidad definidas para los bienes y servicios que conforman los catálogos de los acuerdos marco de precios de la Agencia Nacional de Contratación Pública como ente rector en la materia o quien haga sus veces." (Subrayas fuera del texto)

Debe señalarse, entonces, que, de acuerdo con las normas vigentes sobre la aplicabilidad de los Acuerdos Marco de Precios, lo siguiente:

- Los Acuerdos Marco de Precios (AMP), son de **uso obligatorio** para las entidades del orden nacional que se rigen por el Estatuto General de Contratación Pública.

El Consejo de Estado, en la sentencia 15 del 25 de junio de 2018, M.P. Martha Nubia Velásquez Rubio<sup>3</sup>, al respecto indicó:

*"De manera particular, el artículo 2.2.1.2.1.2.7 dispuso que las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, cuyo régimen de contratación se encuentre sometido al EGCAP, "están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes", privilegiando así, en relación con la adquisición de dichos bienes, el procedimiento del catálogo derivado de AMP suscritos por CCE que se hallen vigentes y por contera prescindiendo de los procedimientos de subasta inversa y bolsa de productos. Para el Despacho la preeminencia que sobre la subasta inversa y la bolsa de productos le dio la norma reglamentaria a la adquisición por catálogo que sea resultado de AMP suscritos y vigentes constituye un desarrollo de lo prescrito en el inciso cuarto del párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para el caso específico de las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, cuyo régimen de contratación se encuentre sometido al EGCAP, sin perjuicio de que las demás entidades estatales, órganos autónomos, entidades territoriales, poderes legislativo y judicial puedan adherirse a esos mismos AMP. En ese*

<sup>3</sup> Rad. No.: 11001-03-26-000-2016-00015-00 (56165) A Actor: ÁLVARO MEJÍA MEJÍA - Demandado: NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL



*sentido, es claro que, por ministerio de la ley, los AMP vigentes son de obligatoria observancia para las entidades estatales del poder ejecutivo del orden nacional sometidas en su régimen de contratación al EGCAP, es decir, que estas no cuentan con la liberalidad para sustraerse a los efectos de los AMP vigentes ni para adquirir los bienes y servicios que sean objeto de dichos acuerdos a través de la subasta inversa y/o la bolsa de productos (...).”*

- La anterior regla general, conforme lo establecido por el artículo segundo del precitado **Decreto 310 de 2021**, presenta una flexibilización en el sentido de que se ha otorgado a las entidades públicas la facultad de acudir a otros mecanismos de selección, como es la Bolsa de Productos, cuando:
  - (a) No exista un Acuerdo Marco de Precios, debiendo realizar un estudio comparativo, identificando las ventajas de utilizar este mecanismo de adquisición frente a la subasta inversa o la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios.
  - (b) Existiendo un Acuerdo Marco de Precios, bajo la condición de obtenerse precios inferiores al promedio de los valores finales de las operaciones secundarias, durante los últimos seis meses; con la advertencia expresa de “*no podrán desmejorar las condiciones técnicas y de calidad definidas para los bienes y servicios*”, que integran los catálogos del Acuerdo Marco de Precios.

De acuerdo con el antecedente indicado en la consulta, estaríamos frente a esta segunda posibilidad, razón por la cual se hace necesario, revisar cuales son las exigencias que se deben cumplir para su aplicabilidad:

- i. Identificar la **necesidad** a satisfacer por la Aeronáutica Civil, respecto del bien o servicio de características técnicas uniformes, determinando si el referido producto del Acuerdo Marco de Precios satisface esa necesidad.
- ii. Determinar si **el precio de la Bolsa de Productos es inferior** a los valores finales (costo final de todos los bienes o servicios a adquirir, incluido el valor de la comisión por gastos de operación), de las operaciones secundarias, durante un período de los últimos seis meses. Análisis que debe realizarse bajo los términos del artículo 2.2.1.2.1.2.12., del Decreto 1082 de 2015.
- iii. La **inexistencia de desmejora** en las condiciones técnicas y de calidad definidas para los bienes y servicios de los Acuerdos Marco de Precios.



#### IV. CONCLUSIÓN

Conforme a lo considerado, se responde:

Pregunta 1: *¿La Entidad estaría facultada para sustraerse del Acuerdo Marco vigente para la adquisición de las dotaciones de vestuario para los funcionarios con derecho a ella, el cual se encuentra identificado con el número CCEBEG019-1-2019, vigente hasta diciembre de 2022?*

Los Acuerdos Marco de Precios, por expreso mandato legal, son de obligatorio uso por parte de todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva, sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, por lo que no está facultada la Aerocivil por mera liberalidad a sustraerse del Acuerdo Marco de Precios, CCE-967-AMP-2019.

Pregunta 2: *La Entidad puede “¿utilizar otro mecanismo de contratación, jurídicamente viable, idóneo y expedito para el caso?*

Bajo la nueva reglamentación contenida en el Decreto 310 de 2021, la Entidad puede acudir a otra herramienta de selección, como es la **Bolsa de Productos**, a pesar de existir un Acuerdo Marco de Precios, como es el CCE-967-AMP-2019, para lo cual deberá cumplir con la totalidad de las exigencias allí indicadas.

En estos términos se rinde el concepto solicitado.

Cordialmente,

  
SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Coordinador Grupo Asistencia Legal OAJ 

