

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TEMA:

**SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN UN ACUERDO MARCO DE
PRECIOS DE LA CONTRATACION ESTATAL**

AUTOR:

RODOLFO SALAMANCA MAYORGA

**BOGOTÁ DC.
2016**

RESUMEN

Este trabajo presenta un recorrido por las normas de contratación que dieron origen a los acuerdo marco de precios y las normas que rigen al servicio de vigilancia y seguridad privada, para poder entender la aplicación de este modelo de contratación en la actividad de la seguridad privada. Para ello revisamos la legislación desde la Ley 80 de 1993, hasta el Decreto compilatorio 1082 de 2015, además del Decreto 356 de 1994 que regula la actividad de la vigilancia privada. Se toma como referencia los dos fallidos procesos de licitación, publicados por Colombia Compra Eficiente con el fin de analizar sus falencias y determinar así, no sólo la conveniencia sino también la legitimidad de realizar un acuerdo marco de precios en una actividad tan regulada como es la seguridad privada y si la misma puede enmarcarse como un servicio de características técnicas uniformes.

PALABRAS CLAVES

- Contratación pública
- Colombia compra eficiente
- Características Técnicas Uniformes
- Acuerdos marco de precios
- Decreto 356 de 1994
- Vigilancia

Abstract

This paper presents a brief tour of the procurement rules that gave rise to the framework agreement price and the rules governing the surveillance and private security, in order to understand the application of this model recruitment activity of

private security. For this review the legislation since Law 80 of 1993, Decree 1082 until 2015 grouped addition of Decree 356 of 1994 which regulates the activity of private security. It draws on the two failed bidding, published by Colombia Efficient Purchase order to analyze their weaknesses and determine thus not only convenience but also the legitimacy of making a pricing framework agreement in an activity as regulated as is the private security and whether it can be framed as a service of uniform technical characteristics.

KEY WORDS

- Public procurement
- Colombia efficient purchasing
- Technical features Uniforms
- Framework agreements Price
- Decree 356 1994
- Surveillance

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Área Problemática

Proposiciones.

Categorías

Problema

Justificación del problema

Hipótesis

Objetivos

General

Específicos

ESTADO DEL ARTE

RAI 1

RAI 2

RAI 3

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Fundamentos jurídicos relaciones con el proceso de contratación estatal para bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Regulación bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal.

Bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Acuerdos marco de precios

ANÁLISIS

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

CRONOGRAMA

BIBLIOGRAFÍA

Normatividad.

Sitios Web.

INTRODUCCIÓN

Con el cambio del entorno político y económico, el estado debe evolucionar en todos los aspectos, incluyendo la forma en que contrata los bienes y servicios. En la tendencia mundial el objetivo es minimizar los trámites, con el fin de que las adquisiciones que realiza el estado deje de ser un cúmulo de trámites, pero que a la vez dicha rapidez no se convierta en una puerta abierta para la corrupción, especialmente para los países más propensos de sufrir por este flagelo.

América Latina no ha sido ajena a esta evolución, por lo que a lo largo del continente se ha implementado un sistema de contratación pública basado en el poder de negociación del estado como comprador de grandes cantidades o dicho en otra forma aplicando economía de escala, la cual permite que a mayores cantidades compradas, menor sea el precio. Para ello las entidades abren una licitación, en la cual se escoge a los proponentes que posteriormente van a suministrar los productos o servicios que requieran las entidades; el negocio inicial se hace a través de un ente creado para esta tarea, que en nuestro caso se llama la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, la cual negocia en bloque determinados elementos que posteriormente se incluyen en un catálogo virtual. Las entidades solo deben ingresar a la página de internet de Colombia Compra Eficiente y colocar una orden de compra, la cual generará varias ofertas, debiéndose escoger la más económica.

En teoría este sistema sólo ofrece ventajas, sin embargo a medida que se implementa pueden encontrarse falencias que no se habían tenido en cuenta, como

es el caso de la contratación del servicio de vigilancia privada a través de esta modalidad, el cual ha tenido dos intentos fallidos de ejecutarse.

Quizás uno de los aspectos más complejos que tiene este sistema es la inclusión de prestación de servicios en el catálogo, ya que estos son prestados por personas, lo cual puede hacer que el resultado final deje de ser de características técnicas uniformes, puesto que es muy difícil someter a un solo molde a seres con características disimiles por naturaleza. Por otra parte no se tuvo en cuenta que al copiar modelos de compra de otros países, debemos hacer ciertas modificaciones para traerlos al nuestro y que funcionen, puesto que la legislación cambia. Para nuestro caso particular el modelo traído fue el implementado por Chile, sin embargo ellos tienen solo tres servicios en el catálogo, los cuales son muy genéricos y que por tanto se pueden ajustar a este modelo, nosotros por el contrario tenemos un servicio de vigilancia privada muy regulado, pues la situación de orden público así lo ha exigido.

Al tener un servicio tan regulado quizás se ha entendido que el mismo ha sido estandarizado, pero esto se aleja de la realidad cuando se conoce el gremio de la vigilancia privada, el cual ha sido diversificado y a la vez especializado para las necesidades que tiene cada cliente en particular, por lo cual difícilmente se puedan encontrar dos contratos cuya ejecución sea igual.

Es por ello que sin desconocer las bondades que pueda presentar este sistema de compras, se debe tener en cuenta la realidad no solo económica sino legal de cada bien o servicio que se pretenda adquirir, puesto que se puede entrar en una serie de contradicciones por parte de dos o más entidades del estado, lo cual

generaría que en vez de simplificar los procedimientos, se entorpezca la labor del mismo Estado.

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Área Problemática

Proposiciones.

1. Interrogativa: ¿es la vigilancia y seguridad privada un servicio de características técnicas uniformes, susceptible de ser incluido en un acuerdo marco de precios?

2. Afirmativa: la vigilancia y seguridad privada presenta vacíos técnicos para la inclusión en una lista de servicios de características técnicas uniformes que le hagan elegible para la celebración de un acuerdo marco de precios

3. Dubitativa: La revisión del sector de la vigilancia y seguridad privada puede presentar vacíos que incidan en el acuerdo marco de precios

4. Propositiva: la vigilancia y seguridad privada presenta vacíos técnicos para su inclusión en la lista de servicios de características técnicas uniformes que le hagan elegible para la celebración de un acuerdo marco de precios.

5. Negativa: la vigilancia y seguridad privada no es un servicio de características técnicas uniformes;no susceptible de ser incluido en un acuerdo marco de precios.

Categorías

Vigilancia y seguridad privada

Características técnicas uniformes

Acuerdo marco de precios

Problema

La inclusión de la seguridad privada en la lista de servicios de características técnicas uniformes de Colombia Compra Eficiente presenta vacíos técnicos que

pueden incidir de manera negativa el sector de vigilancia privada y en la ejecución de los contratos de seguridad ante las entidades del Estado.

Justificación del problema

El mercado de la vigilancia privada ha tenido un crecimiento ostensible en Colombia, debido a la situación de orden público que nos ha aquejado durante décadas, por ello en la actualidad podemos hablar de unas setecientas empresas dedicadas a esta actividad, de las cuales un 79% corresponden a pequeñas y medianas empresas (datos de la SVSP).

El sector público es un mercado muy importante para estas empresas puesto que los procesos de selección les permiten participar en igualdad de condiciones frente a las empresas grandes, las cuales constituyen el 8% de la oferta (datos de la SVSP).

La realización de un acuerdo marco con las condiciones propuestas por Colombia Compra Eficiente, implicaría un retroceso en las condiciones de igualdad para los proveedores del estado, ya que en la economía de escala quienes pueden ofrecer las condiciones más competitivas son las empresas más grandes.

Por otra parte se debe hacer un análisis más profundo de la conveniencia de aplicar esta modalidad de contratación para el servicio de vigilancia y seguridad privada a la luz de las normas que rigen la actividad ya que su desconocimiento puede derivar en una actuación alejada de la legalidad.

La exclusión del servicio de vigilancia privada debe ser tenida en cuenta y al final del trabajo se deben tener los argumentos legales que permitan dictaminar la posibilidad de que esto suceda.

Hipótesis

Al considerar que la vigilancia y seguridad privada es un servicio de características técnicas uniformes se llegaría a suscribir un acuerdo marco de precios, que puede derivar en el establecimiento de un monopolio del sector que beneficia solo a grandes empresas, es necesario determinar cómo excluir el servicio de vigilancia y seguridad privada de la lista de bienes y servicios de características técnicas uniformes

Objetivos

General

Determinar cómo excluir el servicio de vigilancia y seguridad privada de la lista de bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal.

Específicos

Estudiar los fundamentos jurídicos relacionados con el proceso de contratación estatal para bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Analizar la norma que regula la lista de bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal.

ESTADO DEL ARTE

RAI 1

Ovalle Montaña Erika Marcela (2012) en *Administración de la etapa precontractual en la sección logística de los procesos de contratación en el batallón de infantería no 15 General Francisco de Paula Santander*, plantea el siguiente problema: “Una de las falencias que tiene la Etapa de Proceso Precontractual es la falta de documentos a la hora de presentar la propuesta, debido a que estos documentos son los que soportan la veracidad y confiabilidad de la información acerca del proveedor, lo que hace que haya demoras en los procesos de contratación”.

Conforme al problema, la autora considera de vital importancia la necesidad de impulsar los procesos a partir de la etapa precontractual mediante una planeación adecuada.

Como objetivo general la autora pretende realizar una administración eficaz de la etapa precontractual de los procesos de contratación en la sección logística, aprovechando las pasantías realizadas durante cuatro meses en dicha dependencia.

Además del objetivo general la autora se plantea una serie de objetivos específicos que le permitan alcanzar el mismo, tales como el desarrollo de estudios previos, los cuales deben incluir los soportes necesarios para permitir una contratación ajustada a la norma.

Otro objetivo planteado es el control y auditoria de los pedidos que se hacen necesarios para el desarrollo de la misión de la sección logística, buscando ante todo la transparencia en todo el proceso contractual.

Como uno de los elementos más consumidos es el ACPM, la autora le da primordial importancia al control del consumo de este combustible con el fin de hacer un uso racional del mismo.

La autora plantea una serie de actividades a desarrollar con el fin de que su pasantía contribuya a mejorar el proceso contractual entre los cuales se incluye un seguimiento completo a partir de la necesidad de adquirir los elementos necesarios para cumplir el objeto misional de la sección logística, elaboración de estudios previos, la convocatoria a los interesados, la evaluación de las propuestas presentadas, la ejecución del contrato y por último el seguimiento del uso que se le da a los elementos adquiridos.

Análisis

El estudio del proceso precontractual de la sección logística le permite a la autora encontrar las falencias presentadas frente a la adquisición de los insumos y elementos que requiere la sección logística del batallón de infantería N°15 General Francisco de Paula Santander, como dependencia encargada de las adquisiciones que permitan el desarrollo misional de dicho batallón.

El plan de trabajo le permitió a la autora aprovechar sus pasantías para establecer un método de administración del proceso precontractual que le permita a la sección logística optimizar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del batallón al cual pertenece.

Los procesos encontrados por la autora se ajustan a la normatividad que rige la contratación estatal, sin embargo halló problemas en los proveedores que pretenden vender sus bienes y servicios al batallón ya que por lo general no poseen

los documentos mínimos para participar en las convocatorias publicadas ya sean licitaciones, selecciones abreviadas o cualquier modalidad de contratación.

Teniendo en cuenta que los procesos contractuales se encuentran reglados por la legislación, la autora trae a colación las normas intervinientes en dichos procesos a partir de la Ley 80 de 1993 pasando por todas aquellas normas que la regulan, adicionan o modifican, hasta llegar a los reglamentos internos del batallón que orientan la función contractual hacia un proceso eficaz y transparente.

Conclusiones de la autora

Como conclusiones presenta las siguientes:

El desarrollo de los procesos contractuales en la sección logística del batallón de infantería N°15 se encuentra reglado tanto en la legislación colombiana como en los manuales y directivas del ejército.

La sección suple las necesidades que tenga el batallón para su normal desarrollo, sin embargo la autora encontró que se debe controlar el consumo de papelería para evitar generar partidas especiales que afecten el presupuesto.

La invitación a ofertar reviste especial importancia ya que allí se establecen los requisitos para contratar a los proveedores.

Se debe llevar un control más acertado del consumo de ACPM, como elemento de mayor consumo y por ende de mayor contratación.

El personal que lleve a cabo el proceso precontractual debe tener la idoneidad necesaria para tal fin para evitar incurrir en faltas a las normas de contratación pero a la vez ser eficiente en la adquisición de los bienes y servicios requeridos.

Considera la autora que la realización de las pasantías le permitió hacer uso de los conocimientos adquiridos a través de su carrera además le aportó nuevos

conocimientos que aunados le otorgaron la posibilidad de realizar procesos más ágiles y efectivos.

RAI 2

López y Avilán(2012) en *Evolución de la seguridad privada en Colombia*, plantea la necesidad de conocer los antecedentes de la seguridad privada y su evolución en Colombia con el fin de tener un óptimo desempeño en el mercado. Teniendo en cuenta las expectativas que genera el mundo laboral de la seguridad para sus actores, especialmente para miembros en retiro de las fuerzas armadas los autores pretenden hacer un recorrido por la seguridad privada a través del tiempo y su enmarcación en el ámbito nacional hasta llegar a las normas que rigen la actividad en la actualidad, con el fin de establecer si la seguridad privada es un negocio que ofrezca suficientes oportunidades a las personas que quieran desarrollarse en dicha actividad.

El recorrido histórico se remonta incluso a épocas en que el concepto de soberanía no existía, desde los imperios Persa y Romano hasta llegar a “La paz de Wesfalia” (1648), considerado por los autores como un momento trascendental ya que se establece por primera vez el monopolio del estado con respecto al uso legítimo de la fuerza para mantener un orden, en cita de los autores se indica: *“la característica esencial del estado es lograr defender la reivindicación del monopolio de uso legítimo de la fuerza física en la aplicación de su orden* (Thomson, 1994). (Cortés, 2009).

Luego ponen de manifiesto la incapacidad de los estados para proteger a cada uno de sus integrantes lo cual da origen a la aparición de empresas que puedan proveer la seguridad que necesitan las personas, con un fin netamente económico.

Pese a que la Constitución Política de Colombia en sus artículos 217 y 218 impone responsabilidades a la fuerza pública con el fin de garantizar dicha seguridad, para la opinión de los autores, los compromisos carecen de claridad además que no establecen límites y obligaciones taxativos para cumplir con dicho mandato el cual es demasiado amplio como para que pueda llevarse a cabo.

Enmarcando el ordenamiento jurídico que rige la seguridad privada en Colombia los autores se remiten al origen del conflicto interno de nuestro país, el cual cuenta con cinco décadas de historia y hacen un recuento de las normas que han evolucionado a la par con esta actividad así:

- Decreto 1667 de 1966 dentro del “ Estatuto Orgánico de la policía “
- Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se expiden normas sobre Policía”
- 1971 el Decreto 2347 autoriza al Ministerio de Defensa Nacional a expedir licencias de funcionamiento a las compañías de vigilancia.
- Decreto 2137 de 1983 “ por el cual se reorganiza la Policía Nacional”
- Decreto – ley 848 del Ministerio de defensa nacional, Por el cual se expide el “ Estatuto de Vigilancia Privada” y posteriormente el decreto 1195 del mismo año, por el cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 848 del 23 de abril de 1990
- Ley 62 del 12 de agosto de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

- Decreto 356 de 1994 por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

Justamente con el Decreto 356 de 1994 se definen las modalidades en que se presta el servicio de vigilancia privada en Colombia a saber: fija, móvil, escoltas y transporte de valores, aspecto que es considerado de importancia para los autores.

Luego hacen una breve comparación de la seguridad privada como negocio en diversos países, lo cual arroja tendencias en la región europea pero no así en América Latina.

Para los autores no es posible con los datos obtenidos plantear modelos eficaces para nuestra región, sin embargo si les permite afirmar que la actividad de la seguridad privada es rentable y productiva en todo el mundo. Frente a las proyecciones en Colombia para esta actividad puede deducirse que cada vez el sector cobra más relevancia en el PIB por encima de sectores como el hotelero, bananero o floricultor.

Análisis

El estudio de los antecedentes y conceptos de la seguridad privada frente a la seguridad y defensa nacionales permiten entender la forma en que la seguridad ha tenido una transición de lo público a lo mixto, es decir dejó de ser una actividad monopolio del estado para convertirse en un negocio para empresas privadas.

El nacimiento jurídico de la seguridad privada así como la evolución jurídica en nuestro ordenamiento ofrece un recorrido por las diversas normas que han regulado esta actividad hasta convertirla en una de las más completas del mundo, quizás por nuestra particular concepción de la seguridad frente a una realidad de conflicto interno que se remonta varias décadas hacia atrás.

Las modalidades de seguridad privada nacen como consecuencia de la reglamentación establecida para dicha actividad, luego de ser creada la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y cuya única finalidad es la vigilancia y control de las empresas cuyas actividades se relacionen de cualquier forma con la prestación de servicios de seguridad.

La comparación de la seguridad privada en diferentes países permite vislumbrar el camino hacia el cual se dirigen las actividades de seguridad, frente a la necesidad del ser humano por sentirse seguro y con una concepción de control de factores externos que puedan interferir en su vida, honra y bienes.

Las estadísticas encontradas permiten en algunos casos determinar los modelos de comportamiento de la seguridad frente a la realidad política y económica de cada país, en otros sin embargo no se encuentra coherencia con los datos almacenados que permitan determinar modelo alguno, pero si permiten establecer el auge de empresas dedicadas a la seguridad.

Las proyecciones por lo tanto no pueden ser otras que un crecimiento del sector, con presencia importantísima en la economía nacional.

Conclusiones del autor

Como conclusiones presenta las siguientes:

Si bien es cierto que el control de la fuerza debe recaer sobre el estado, ante la incapacidad de garantizar la seguridad a todos los ciudadanos, se debe ceder parte de ese poder (de manera controlada), al sector privado para funciones preventivas mediante personal debidamente capacitado y equipado.

Considera adecuada la normativa legal para la regulación de la actividad, siempre y cuando se mantenga en constante evolución frente a las nuevas tecnologías.

Para los especialistas de la seguridad, vislumbran una prosperidad económica gracias a las buenas y crecientes proyecciones del sector en el cual se desempeñarán.

También consideran los autores como adecuada la decisión de realizar este trabajo y haber iniciado la especialización en seguridad ya que pueden aprovechar los conocimientos adquiridos como miembros del ejército Nacional.

RAI 3

Cifuentes Salazar Diana Alejandra (2014) en su ensayo *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?*, plantea la posibilidad de que ante la celebración de este tipo de contratación, se favorezca a las grandes empresas, dejando por fuera de la contratación estatal a las MIPYMES, pese al interés del gobierno nacional por fomentar las pequeñas y medianas empresas.

Para lograr hacer el análisis la autora toma como punto de referencia las principales normas de contratación vigentes al momento de realizar el trabajo, teniendo como principal sustento jurídico la Ley 1150 de 2007 que da vida a los acuerdos marco de precios hasta llegar al Decreto 1510 de 2013 el cual hace obligatorio el uso de estos acuerdos en la contratación estatal.

La autora realiza un análisis que se remonta a periodos anteriores a la constitución de 1991 pero se centra en las normas que nacen de la Ley 80 de 1993 y que a su vez la regulan, adicionan o modifican. Las normas analizadas son:

- Ley 80 de 1993: Estatuto de Contratación Pública
- 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.

- Decreto 4170 de 2011: Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente.
- Decreto 1510: Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

De acuerdo a Cifuentes Salazar, la contratación estatal en Colombia se ha caracterizado por tener un vasto repertorio de normas que desde 1974 se han implementado, con el fin de hacer más eficiente la contratación del estado, propendiendo por la eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de sus recursos.

Antes de la Ley 80 de 1993 las normas presentaban una serie de procedimientos complejos que complicaban la contratación y con ello se disminuía la eficacia en el uso de los recursos públicos; además se establecían diversos regímenes de contratación, lo cual hacía casi imposible el control a la corrupción.

Con la promulgación de la Ley 80 de 1993 se crea un solo estatuto de contratación, que en adelante regirá no solo la forma de contratar sino los principios que regirán a toda la contratación en la cual se vea inmiscuido el estado, de tal manera que sin importar el régimen al cual pertenezca una entidad, estos principios deben aplicarse por encima de cualquier manual de contratación.

Luego de la Ley 80 de 1993, en el año 2007 se expide la Ley 1150 la cual realiza una reglamentación del estatuto de contratación, adicionando y complementando aspectos que habían quedado vagos en la Ley 80, además se pretendió modernizar la contratación pública con el fin de que la norma estuviese a la vanguardia de los adelantos tecnológicos que ya se veían venir.

En la Ley 1150 se establecen las modalidades de contratación que para su momento se limitó a cuatro (4) a saber: Licitación pública, Concurso de Méritos, Contratación Directa y Selección Abreviada. Dentro de la Selección Abreviada se introdujo el acuerdo marco de precios como medio para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.

La autora se adentra en el procedimiento establecido para la realización de los acuerdos marco de precios, así como las normas que rigen cada actuación de la Agencia Nacional de Contratación Pública, también conocida como Colombia

Compra Eficiente, la cual nace a través del Decreto 4170 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente”. Esta agencia es un organismo técnico especializado en la creación de procesos que permitan unificar la contratación del estado mediante la implementación de herramientas tecnológicas que permitan simplificar la forma en que el estado adquiere sus bienes y servicios.

Luego de Decreto 4170 de 2011 se expide el Decreto 1510 de 2013 el cual pretende cristalizar las funciones y procedimientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, así como desarrollar la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 4170 de 2011, especialmente lo que concierne a la celebración de los acuerdos marco de precios.

Se establecen los elementos favorables de adelantar los acuerdos marco de precios así como las metas del gobierno al implementar este modelo. Frente a la celebración de los acuerdos marco de precios, la teoría indica que se busca crear un catálogo que incluya bienes y servicios cuyas características homogéneas, le permitan ser adquiridas en grandes volúmenes y así lograr un mejor precio al realizar compras en bloque.

Además del precio otra ventaja que debe proporcionar este sistema de compra, es la disminución de los tiempos para adquirir los bienes y servicios por parte de las entidades ya que la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente es la entidad que realiza la negociación con los proveedores, una vez se logra el acuerdo la entidad sólo debe comprar, recibir y pagar, mediante procesos simplificados.

Al hacer una sola negociación se disminuyen los procesos de contratación en las entidades, permitiendo que cada entidad centre sus esfuerzos en las actividades para las cuales fue creada y no en los complejos procesos de contratación.

Otra ventaja que dicta la teoría es la disminución de la corrupción, puesto que es una sola entidad la que se encarga de hacer el acuerdo y las demás sólo hacen uso del mismo. La ley contempla que todas las entidades del nivel ejecutivo deben hacer sus compras a través de esta modalidad, siempre que ya se hayan realizado los acuerdos marco para los productos que necesita, sin embargo se abre la

posibilidad de que entidades estatales que no pertenezcan a la rama ejecutiva puedan adherirse a estos acuerdos marco y así gozar de las ventajas de simplicidad y precios que ofrecen.

El modelo de contratación a través de una agencia pública que conglomere todas las necesidades del estado y a su vez compre en bloque a los proveedores es un sistema copiado a Chile, la autora hace una comparación sobre los aspectos más relevantes frente a los dos modelos.

Según Suarez, “Chile Compra” en la actualidad presenta un promedio de seis proveedores por cada bien o servicio, para unas 180 órdenes de compra diarias que representan un ahorro aproximado del 5% en el valor de los bienes y servicios adquiridos, en relación con los precios disponibles al público” (2014, P. 86)

También se hace un análisis acerca de la definición de monopolio, lo cual es la esencia del ensayo, para poder llegar a determinar si la implementación de este modelo se ajusta a lo que se podría llamar un favorecimiento por parte del mismo estado a la creación de monopolios y el favorecimiento a las grandes industrias en detrimento de la mediana y pequeña empresa nacional.

Análisis

El estudio de las normas nos permite ponernos en contexto sobre la creación y funcionamiento de la Agencia de Contratación Pública y su ingreso en el mercado de la contratación pública.

El análisis realizado por la autora muestra las bondades de la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes, a través de acuerdos marco de precios ya que al comprar en grandes cantidades se obtienen mejores precios o dicho de otra forma se aplica la economía de escala.

Por otro lado las entidades ya no deben realizar cada una los procesos de contratación y buscar mejor precio sino que basta con hacer una orden de pedido para adquirir los bienes y servicios que se encuentren en el catálogo y que tengan un acuerdo marco vigente.

Sin embargo al realizar este tipo de transacciones los montos y características del mercado hacen que las mismas solo sean viables para grandes empresas, lo cual deja al margen del negocio a empresas pequeñas y medianas, pese a que uno de los

pilares del plan de desarrollo establecido por el gobierno es el fomento de mipymes, lo cual sólo queda plasmado en las intenciones sin que se aplique en parte alguna de la contratación pública, por el contrario pareciera que se quisiera marginar del negocio estatal a las pequeñas y medianas empresas.

Conclusiones del autor

Como conclusiones se presentan las siguientes:

La creación de Colombia Compra Eficiente permite impulsar políticas y normas de contratación así como la celebración de acuerdos marco de precios.

Queda en cabeza de la Agencia Nacional de Contratación Pública los estudios y el procedimiento para determinar el catálogo de bienes y servicios de características técnicas uniformes así como la adquisición de los mismos por parte de las entidades de la rama ejecutiva y de aquellas que quieran adherirse a los acuerdos marco de precios.

Con este sistema el Estado Colombiano está favoreciendo a las grandes empresas y por ello se corre el riesgo de crear monopolios.

Se recomienda adecuar los procedimientos para incluir a las MIPYMES en el sistema de contratación efectuado por Colombia Compra Eficiente.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Fundamentos jurídicos relaciones con el proceso de contratación estatal para bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Ley 80 de 1993: Estatuto de Contratación Pública, esta ley en palabras del legislador “fue concebida para convertirse en el marco normativo de la actividad estatal en lo referente al tema de la contratación” (Ley 80 del 28 de octubre de 1993). A partir de su expedición toda la actividad contractual del estado debe sujetarse a los principios rectores, sin discriminar el régimen al cual pertenezca la entidad contratante.

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. Esta ley es la que le da vida a los acuerdos marco de precios, al establecer este mecanismo de selección de contratistas.

Decreto 4170 de 2011: Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Con el fin de mejorar la eficiencia de los procesos contractuales y aprovechar los adelantos tecnológicos, el gobierno nacional implementa un órgano que dirija la actividad contractual. El Decreto 4170 de 2011, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente”, da origen a una entidad con vocación netamente técnica, la cual es revestida de facultades y con funciones encaminadas a organizar de manera global la contratación pública.

El objetivo del Ejecutivo con esta agencia es el de explotar la ventaja que le da el hecho de ser un gran comprador y de esta manera negociar en bloque los bienes y servicios que requieren todas sus entidades, de una manera más ágil. Pero además permite que cualquier entidad del gobierno se acoja a los acuerdos marco que se negocien, con el fin de aprovechar no solo los mejores precios sino también la rapidez para adquirirlos, con una seguridad jurídica superior a la que les puede ofrecer un proceso de selección adelantado a modo propio.

- Decreto 4170 de 2011, Artículo 3 “Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto”.

Posteriormente se expidió el Decreto 1510 de 2013, Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Con este decreto el gobierno fijó las directrices que permitirían a la Agencia Nacional de Contratación pública, entre otras cosas, implementar los acuerdos marco de precios con el fin de “reglamentar el sistema de compras y contratación pública” (Decreto 1510 del 17 de julio de 2013), en el cual se encuentran definidos de manera taxativa los términos acuñados en la Ley 1150, que son de interés para este trabajo así:

Decreto 1510 de 2013:

- Acuerdo Marco de Precios es el 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.

- Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes son los 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.
- Artículo 47. Identificación de bienes y servicios objeto de un Acuerdo Marco de Precios. Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, periódicamente debe efectuar Procesos de Contratación para suscribir Acuerdos Marco de Precios, teniendo en cuenta los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes contenidos en los Planes Anuales de Adquisiciones de las entidades estatales y la información disponible del sistema de compras y contratación pública.

Nótese que la definición, de los bienes y servicios de características técnicas uniformes es más amplia, pero a su vez se nota la ausencia de la objetividad en su definición, como si lo contempla la Ley 1150 de 2007.

Aquí se debe hacer énfasis en ese elemento fundamental que indica la Ley 1150 en el año 2007, pero con el paso de los años y las nuevas normas, parece que ha ido diluyéndose para llegar a ser simplemente una expresión olvidada, la definición objetiva de los bienes y servicios de características técnicas uniformes, poco o nada se cumple en la actualidad.

Decreto 1082 de 2015: por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. Este decreto no

realiza modificación alguna, simplemente se trata de una compilación de normas en un solo texto.

Decreto 356 de 1994: Ya que el servicio que se pretende contratar es la vigilancia privada, es necesario analizar las normas que rigen esta actividad, la cual está regulada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, ente que vigila y controla las actividades de este tipo de empresas, inclusive hasta el punto de que los valores a cobrar son regulados mediante unas tarifas mínimas. El Decreto 356 de 1994 por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Con este decreto se reglamentó el servicio de vigilancia y seguridad privada, así como las actividades conexas a este, en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, es el estatuto de vigilancia y seguridad privada, la norma que contiene todas las regulaciones del servicio incluyendo entre otras: uniformes, armas letales y no letales, servicio con medio humano, servicio con apoyo de medio canino etc. En este Decreto también se incluye de manera superflua el hecho de que las tarifas que deben cobrar las empresas de vigilancia tienen que cumplir con unos requisitos mínimos.

- Decreto 356 de 1994

Artículo 92. Tarifas. Las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, deberán garantizar como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley

Con el fin de que esta norma se cumpla, cada año la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada emite una circular, en la cual realiza un desglose de los valores exactos que deben cobrar tanto las empresas como las cooperativas de vigilancia. Para el caso de estas últimas se les permite cobrar un 10% menos, frente al valor que deben cobrar las empresas, esto para mejorar su competitividad.

Regulación bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal.

La contratación pública es el instrumento fáctico, por medio del cual el Estado puede cumplir sus fines. Como todos los procesos, esta relación contractual entre el estado y los proveedores de bienes y servicios (llámense estos privados, de origen estatal o de economía mixta), ha sido objeto de una evolución que debe ajustarse a las realidades del mercado y a las necesidades del estado.

Dado que el comprador es nada más y nada menos que un Estado, sus actuaciones se deben regir en estricto derecho, con el fin de evitar que su posición dominante afecte a los proveedores, pero además para evitar la corrupción.

Es así como a partir de la promulgación de la Ley 80 de 1993 el legislador pretendió agrupar la contratación estatal, en un solo estatuto que rigiera la actividad contractual del estado en todas aquellas entidades donde tuviese participación, con lo cual estableció no solo las normas sino los principios que debían ser la columna principal de dicha actividad.

Como se mencionó antes, estas normas deben ajustarse a la realidad del mercado, por lo cual en el año 2007 se expide la Ley 1150, en la cual se habla por primera vez de los acuerdos marco de precios.

Artículo 2º Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) 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;(...)

Del anterior texto se puede extraer un breve inicio de dos términos fundamentales para este trabajo: I) Bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, II) Acuerdos marco de precios.

Bienes y servicios de características técnicas uniformes.

De acuerdo con la legislación colombiana, como ya lo vimos, la Ley 1150 de 2007 define someramente los bienes y servicios de características técnicas uniformes como *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.*

Más allá de esta definición, no encontramos la metodología usada para catalogar un bien o servicio en esta categoría y en la práctica es Colombia Compra Eficiente la entidad que determina cuales bienes y servicios se deben considerar de características técnicas uniformes o de común utilización. Pese a que la Ley 1150 implica la obligación de que los patrones de desempeño y calidad deban ser objetivamente definidos, parece ser que la categorización se realiza teniendo en cuenta la común utilización como aspecto fundamental, es decir que se analiza estadísticamente el volumen adquirido por las entidades de determinado producto o servicio.

Acuerdos marco de precios

El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo (Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios).

ANÁLISIS

Los acuerdos marco de precios se gestaron como una alternativa para que los estados puedan adquirir de manera eficiente los bienes y servicios que requiere para su funcionamiento y el cumplimiento de su misión.

El concepto básico de esta forma de contratar, como ya se dijo, es el de comprar en grandes cantidades con el fin de obtener mejores precios en el mercado. Sin embargo no todo lo que ofrece esta modalidad de contratación es benéfico para la industria, al implementar esta economía de escala se puede llegar a favorecer a los grandes empresarios al dejar excluidas a las mipymes de estas negociaciones.

En definitiva lo único que importa en estas negociaciones es el menor precio ofertado y la economía de escala no sólo se aplica al Estado, también se aplica a los proveedores que al manejar altos volúmenes de mercancía pueden ofrecer menores costos.

En otras palabras como lo contempla Cifuentes Salazar *“El procedimiento de acuerdos marco de precios posiblemente llevará a un favorecimiento especial a las grandes industrias, ya que ellas son las únicas que podrían llegar a satisfacer al cien por ciento (100%) de las necesidades de las entidades que realicen este tipo de acuerdo.*

Ahora bien, si ya de por sí la implementación de los acuerdos marco presentan estos problemas, cuando los trasladamos al campo de la vigilancia y seguridad privada el tema es aún más complicado pues alrededor de esta actividad se encuentran una serie de normas que la rigen y controlan, hasta el punto que el valor a cobrar por los servicios tiene un piso, por debajo del cual no es legal

contratarlos. Este aspecto es fundamental de analizar ya que justamente el objetivo de los acuerdos marco es obtener mejores precios al adquirir los bienes y servicios.

Pero ¿cuál es el objetivo de realizar una negociación de un servicio que no se puede negociar? Si existe un valor mínimo, del cual no se puede bajar el proveedor ¿qué ventaja de negociación puede obtener el Estado?

También se debe tener en cuenta que los prestadores de seguridad privada se dividen en empresas y cooperativas, para las segundas existe un favorecimiento normativo el cual les permite cobrar un 10% por debajo de las empresas, conforme a lo establecido por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Si el objeto del acuerdo marco de precios es obtener el menor valor por lo adquirido, entonces no existiría igualdad de condiciones para los proponentes, puesto que en este escenario las cooperativas estarían en una posición ventajosa frente a las empresas, lo cual a su vez iría en contradicción con el principio de igualdad.

Otro aspecto a tener en cuenta son los dos fallidos procesos que publicó Colombia Compra Eficiente, con el fin de materializar el acuerdo marco de precios para contratar el servicio de vigilancia y seguridad privada, los cuales otorgaban mayor puntaje a las empresas que mayor infraestructura demostraran, conllevando con ello un favorecimiento tácito a las grandes empresas y la consiguiente exclusión de las pequeñas y medianas empresas.

Una falencia adicional que tuvieron los procesos mencionados consistía en el hecho de que se permitía a las uniones temporales constituidas por empresas y cooperativas, que aprovecharan los beneficios de los que gozan las cooperativas,

argumento que contraría abiertamente las normas que rigen al sector solidario. El artículo 6º de la Ley 79 de 1988 prevé:

“A ninguna cooperativa le será permitido:

“2. Establecer con sociedades o personas mercantiles, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas”.

Estos vacíos de naturaleza técnica y legal hacen que nos preguntemos acerca de la conveniencia de gestionar un acuerdo marco de precios para contratar el servicio de vigilancia y seguridad privada, en las condiciones y bajo los términos actuales. Vale la pena decir que el actual proceso se encuentra suspendido por orden judicial, debido a una serie de tutelas impuestas frente a estas y otras fallas del proceso.

Para el tema que compete, el análisis va más allá, puesto que lo que queremos dilucidar es si el servicio de vigilancia y seguridad privada debe o no ser contratado a través de la modalidad de acuerdos marco de precios o por el contrario es una actividad que debe ser contratada por los lineamientos tradicionales de las normas de contratación, esto es a través de procesos de selección tales como licitaciones o selecciones abreviadas de menor cuantía.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Cómo excluir el servicio de vigilancia y seguridad privada de la lista de bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal

Los intentos de realizar un acuerdo marco de precios para adquirir los servicios de vigilancia y seguridad privada han fallado debido a los vacíos técnicos y jurídicos, los cuales dieron pie para que las empresas que pudieran verse afectadas, usasen recursos legales que derivaron en la suspensión del proceso.

Sin embargo el tema de fondo es que el objetivo de los acuerdo marco es la negociación de los bienes y servicios a escala con el fin de obtener ventajas en términos de precio, tal como lo dice el estudio de mercado de Colombia Compra Eficiente en el proceso de licitación para la selección de los proveedores del servicios de vigilancia y seguridad privada:

El presente documento evidencia que las Entidades Estatales adelantan los Procesos de Contratación para el servicio de vigilancia y seguridad privada de forma desarticulada. En consecuencia: (i) el Estado no aprovecha su poder de negociación; (ii) las Entidades Estatales dedican tiempo y recursos humanos para contratar un mismo servicio; (iii) las Entidades Estatales no obtienen las mismas condiciones técnicas y de calidad; y (iv) el Estado no aprovecha las posibles economías de escala.(Colombia Compra Eficiente)

Como se expuso anteriormente, el precio de los servicios de vigilancia privada tienen un límite mínimo a partir del cual no se puede negociar un valor inferior, entonces no existe negociación y tampoco se puede aplicar una economía de escala,

así las cosas la conveniencia de realizar un acuerdo marco de precios recae única y exclusivamente sobre la brevedad del proceso que tendrían las entidades para contratar estos servicios. Desde el punto de vista legal, existen unas modalidades descritas en el estatuto de contratación y sus normas reglamentarias, que indican de manera clara las modalidades que se deben emplear para adjudicar estos contratos.

Además los procesos fallidos han presentado inconsistencias que demuestran una falta de planeación, además de violar el principio de legalidad.

Frente a la pregunta de cómo excluir el servicio de vigilancia y seguridad privada de la lista de bienes y servicios de características técnicas uniformes en el contexto de la contratación estatal, la respuesta es que el sustento jurídico que soporta el acuerdo marco de precios para los servicios de vigilancia y seguridad privada, no está suficientemente justificado, por lo cual, en las actuales condiciones, llevar a cabo este proceso implica una violación al principio de legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Castillo, E. (2008). La reforma a la contratación pública, interpretación y alcance a la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios. Bogotá.
- Cifuentes Salazar (2014). Trabajo de grado *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?*
- Colombia, Compra Eficiente. Guía para entender los acuerdos marco de precios.
- Cortes, F. P. (2009). Compañías Militares y De seguridad Privada En Colombia: Análisis Desde La Implementación Del "Plan Colombia" A Nuestros Días. (Trabajo de Grado). Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.
- Cortes. Michael. Contratación Estatal. Glosario de Términos.[En línea]. Publicado en internet el 24 de Febrero de 2011. Actualizado el 24 de Febrero de 2011. Ubicado en la URL: <https://sites.google.com/site/gecltda/hablemos-de-contratacion/glosariodeterminos>
- Duran T. Claudia R. Glosario de términos más utilizados en Contratación. [En Línea]. . Citado en internet el 17 de Octubre de 2011. Ubicado en internet en la URL: <http://crduranto.blogspot.com/2011/10/glosario-de-terminos-mas-utilizados-en.html>.
- Ensayo para optar al título de Especialista en Finanzas y Administración Pública. Universidad Militar Nueva Granada.
- Gómez, I. (2012). El derecho de la contratación pública en Colombia, aspectos relevantes para determinar la responsabilidad y conocer los riesgos. Bogotá, editorial LEGIS.
- Gómez, I. (2013). El derecho de la contratación pública en Colombia, análisis y comentarios al Decreto 1510 de 2013. Bogotá, editorial LEGIS.
- Licitación LP-AMP-048-2015 convocado por la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente)
- López García Ricardo Andrés; Avilan Alexander (2012). Trabajo de grado *Evolución de la seguridad privada en Colombia como negocio*. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad. Especialización Administración De La Seguridad.
- Ovalle Montaña Erika Marcela (2012). Trabajo de grado. *Administración de la etapa precontractual en la sección logística de los procesos de contratación en el batallón de infantería no 15 general francisco paula Santander*. Universidad Francisco de Paula Santander. Ocaña. Facultad De Ciencias Administrativas Y Económicas
- Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para todos".
- Suarez, G. (2014). Estudios de derecho contractual público. Bogotá, editorial LEGIS.
- Normatividad.**
Decreto 4170 del 3 de noviembre de 2011.

Decreto 1510 del 17 de julio de 2013.

Ley 80 del 28 de octubre de 1993.

Ley 1150 del 16 de julio de 2007.

Decreto 1355, 1970,

Decreto 2347, 1971

Decreto 2137, 1983.

Decreto-Ley 848, 1990.

Decreto 1195, 1990.

Ley 61, 1993,

Ley 62 de 1993.

Sitios Web.

www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-139182