



Agencia Nacional  
de Contratación Pública  
Colombia Compra Eficiente

## MEMORIA JUSTIFICATIVA

### MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

*"Por la cual se diseñan y organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición"*

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adopta el diseño y organización de los Sistemas Dinámicos de Adquisición, con el fin de fortalecer la contratación y compra pública, en especial, con un fortalecimiento de los Acuerdos Marco de Precios y de los demás Mecanismos de Agregación de Demanda y de una mayor participación de los actores de la economía popular.

#### 1. Antecedentes

El Decreto Ley 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, como ente rector de la contratación y compra pública, la cual tiene por objetivo desarrollar e impulsar políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contratación, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. En esta línea, el artículo 2° del Decreto Ley 4170 de 2011 facultó a la Agencia, como ente rector, para “[...] desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”.

A partir de estas particularidades, Colombia Compra Eficiente es un agente rector que establece las reglas para que todos los actores participen en igualdad de condiciones en el mercado de la contratación y compra pública. Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estableció en el artículo 3°, entre otras, las siguientes funciones: [...] “2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas”; [...] “7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto”; y [...] “9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales”.

En el marco de la participación y de mejorar el sistema de contratación pública, el numeral 6° del artículo 12 de la Ley 590 de 2000 modificado por el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020, “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”, ordenó a las entidades estatales independiente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, promover la división del proceso de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MiPymes en los procesos de contratación. En esa misma orientación, el artículo 2.2.1.2.4.2.19. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 6° del Decreto 142 de 2023 dispuso que las entidades estatales promoverán la división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MiPymes, teniendo en cuenta criterios, tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Dentro de las MiPymes se hallan entre otras, las cooperativas, así como las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como MiPymes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria. Dicho artículo también establece que las entidades estatales podrán incluir en el pliego de condiciones mecanismos o reglas que limiten el número de lotes que se adjudican a un mismo proponente, para evitar que se concentre la contratación, con base en criterios objetivos y no discriminatorios.

Esta búsqueda de fortalecimiento de los productores locales, se expidió la Ley 2046 del 6 de agosto de 2020, “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. De acuerdo con el artículo 14, «La presente Ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias», lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha. Esto sin perjuicio de la posibilidad de que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, expida el decreto correspondiente que permita la cumplida ejecución de esta ley.

La exposición de motivos explicó, entre otras cosas, lo siguiente: “[...] los parámetros del Estatuto de Contratación, no incluyen como regla general, la posibilidad de participación de las organizaciones campesinas, indígenas, afros y raizales productoras de alimentos, pues las exigencias técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas, solo pueden ser satisfechas por empresas intermediarias que llevan bastante tiempo en el mercado”. Por lo demás, también agrega que “[...] el Juez constitucional ha brindado algunas soluciones de carácter jurisprudencial, que pregonan la evidente necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, que son mandatos con carácter imperativo, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población”. De este modo, la Ley 2046 de 2020 pretende la creación de incentivos que beneficien a la agricultura en el territorio nacional.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 1, el objeto de la ley “[...] consiste en establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas”.

Bajo esas mismas finalidades, el artículo 2.2.16.1.4. del Decreto 1082 de 2015 modificado por el Decreto 874 de 2024 define a la Economía popular y comunitaria como los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa.

En la búsqueda de la promoción del desarrollo de las MiPymes y otras organizaciones pequeñas en el mercado de la contratación y compra pública, el artículo 102 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 'Colombia potencia mundial de la vida'", establece que es competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente diseñar y organizar sistemas dinámicos de adquisición, cuyo procedimiento podrá contener los siguientes aspectos: "[...] i) *las condiciones para adquisición de bienes o prestación de servicios al amparo del sistema dinámico de adquisición; ii) las condiciones a través de las cuales las entidades se vinculan al sistema dinámico de adquisición; iii) las condiciones como los proponentes seleccionados entregan los bienes y prestan los servicios; iv) la forma como las entidades pagan por los bienes o servicios*". De acuerdo con la norma precitada, "El sistema dinámico de adquisición estará abierto durante todo el período de vigencia para que cualquier proponente que cumpla los criterios de selección se adhiera a este. Para el efecto, deberá presentar oferta a través de la plataforma Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOPE-, con el propósito de que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente la evalúe en los términos definidos en los documentos del proceso".

Así mismo, el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 también dispone: "La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En dichos casos no se requerirá la presentación del RUP para participar en el proceso de selección". Asimismo, señala que en todo caso los proponentes deberán "[...] cumplir con los criterios de selección del proceso de contratación de conformidad con los lineamientos determinados por la Agencia, los cuales buscarán tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como la participación efectiva de las unidades de la economía popular".

Bajo el anterior marco normativo, la Agencia Nacional de Contratación pública – Colombia Compra Eficiente– está facultada para diseñar y organizar los Sistemas



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

Dinámicos de Adquisición en el Sistema de Compras Públicas, los cuales podrán dirigirse a los actores de la economía popular y comunitaria. En esta línea, la Agencia en el marco del seguimiento de las dinámicas productivas, los esquemas de distribución, las participaciones de mercado y las estrategias comerciales de los proveedores del Estado, debe propender por estructurar y promover modelos de abastecimiento y negociación con un mayor beneficio para las entidades estatales, que busquen ampliar la participación de los proponentes en un marco de competencia económica, así como la optimización y racionalización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano.

De acuerdo a lo expuesto, se hace necesario desarrollar lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, motivo por el que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– debe expedir un acto administrativo a través del cual se establezcan el diseño y la organización conforme a los que se implementaran los Sistemas Dinámicos de Adquisición. Esto en orden de tener un marco regulatorio claro para la implementación de mecanismos de agregación de demanda con unas características particulares, que implican el desarrollo de procesos dinámicos de contratación, en los que se presenten oportunidades de inclusión para los actores de la economía popular y comunitaria.

Por consiguiente, este documento establece las pautas de diseño y organización que deberán seguirse para la implementación de Sistemas Dinámicos de Adquisición para propender que los partícipes del Sistema de Compras Públicas, incluidos los diferentes actores de la Economía Popular y Comunitaria, tengan un mayor y más fácil acceso a los Mecanismos de Agregación de Demanda, Sistemas Dinámicos de Adquisición. Así mismo, las condiciones o atributos de los Sistemas Dinámicos de Adquisición, al ser flexibles permiten una mejor gestión de los Mecanismos de Agregación de la Demanda, garantizando la democratización de la contratación pública.

De tal manera, la expedición de esta resolución fundamenta su competencia en el artículo 102 de Ley 2294 de 2023, según el cual corresponde a la Agencia ejercer la potestad reglamentaria, que en este caso será mediante una resolución que integra y complementa lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

### 2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El Legislador en el Plan Nacional de Desarrollo introdujo los Sistemas Dinámicos de Adquisición como un conjunto ordenado de reglas, procedimientos, características y actores que comprenden una serie de etapas sucesivas y encadenadas entre sí, con atributos que flexibilizan la dinámica de acceso y operación a los distintos Mecanismos de Agregación de Demanda para la compra pública, facilitando la actualización continua frente a las condiciones cambiantes del mercado, así como de los bienes, servicios y proveedores, para promover una mayor pluralidad de oferentes, racionalización de la contratación y la satisfacción de las necesidades de las Entidades Estatales, que a su vez, puede constituirse como una herramienta de promoción de acceso a las compras públicas y de los actores de la economía popular y comunitaria. Para tal fin, facultó mediante el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Estatal –Colombia Compra Eficiente el diseño y organización, así como, el desarrollo de su procedimiento, haciendo especial énfasis en la promoción de acceso a las compras públicas a los actores de la economía popular y comunitaria, y en general, a todos los actores de las compras públicas destinatarios de la norma.

En este acápite de razones de oportunidad y conveniencia se desarrollan cuatro tópicos: i) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023- y la promoción de la economía popular con los Sistemas Dinámicos de Adquisición; y ii) el fortalecimiento de los Acuerdos Marco de Precios y los demás Mecanismos de Agregación de Demanda mediante los Sistemas Dinámicos de Adquisición; iii) análisis de los datos relevantes suministrados por la Subdirección de Negocios en el impacto de los Acuerdos Marco de Precios y de los demás Mecanismos de Agregación de Demanda; y iv) observaciones de ciudadanos, grupos de interés y entidades técnicas.

#### 2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023- como promoción de la economía popular mediante los Sistemas Dinámicos de Adquisición

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 tiene por objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de protección de la vida a partir de un nuevo



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.<sup>1</sup> Los ejes transversales del referido Plan Nacional de Desarrollo son: i) paz total; ii) los actores diferenciales para el cambio; iii) estabilidad macroeconómica, y iv) política exterior con enfoque de género.<sup>2</sup> Al respecto, debe señalarse que cobran especial relevancia los siguientes ejes transversales:

**“2. Los actores diferenciales para el cambio.** El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

**3. Estabilidad macroeconómica.** Tiene como objetivo definir un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura económica global, regional y nacional.”

Con este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se propende por que los empresarios, emprendedores y asociaciones populares cuenten con mayores oportunidades y mejores condiciones. Se pretende una mayor inclusión de diversos sectores en la vida social, económica y productiva del país, y también se promueven las transformaciones, de cara a la economía global, regional y nacional. A su turno, una de las herramientas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan es, sin duda, el Sistema de Compras y Contratación Pública.

---

<sup>1</sup> Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 1.

<sup>2</sup> Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 4.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

Por otra parte, conforme al artículo 3° del Plan Nacional de Desarrollo, los ejes de transformación del Gobierno Nacional son cinco (5): i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; ii) seguridad humana y justicia social; iii) derecho humano a la alimentación; iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y v) convergencia regional. De acuerdo con esto, se identificaron dos (2) ejes transformacionales sobre los cuales se erige la resolución, “por medio de cual se diseñan y organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición”:

**“2. Seguridad humana y justicia social.** Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad. [...]

**5. Convergencia regional.** Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre estas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes.”

Que en virtud de las *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”, se estableció como eje de Transformación 2: el componente de Seguridad humana y justicia social, en el cual se enmarca el Pilar C sobre *“Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida”*, que busca ampliar las oportunidades de generación de ingresos, potenciar iniciativas productivas, la generación de empleo, el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

Para hacer efectivo este Pilar, se definió el Catalizador 7 sobre "Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EPC)".

Entre los objetivos de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se impulsa la Economía Popular, la cual "[...] se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico". En esta línea, las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'" contempla dentro de las estrategias para el reconocimiento e impulso de la economía popular, la implementación de herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en actividades productivas mediante las compras públicas que incluyen, la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la Economía Popular y Comunitaria –EPC-.

Respecto al eje de *convergencia regional*, uno de los elementos que permite la reducción de brechas sociales, es la transformación de las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre estas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes. Así pues, con la introducción de los Sistemas Dinámicos de Adquisición facilita la actualización continua frente a las condiciones cambiantes del mercado, así como de los bienes, servicios y proveedores, para promover una mayor pluralidad de oferentes, racionalización de la contratación y la satisfacción de las necesidades de las Entidades Estatales, que a su vez, puede constituirse como una herramienta de promoción de acceso a las compras públicas y de los actores de la economía popular y comunitaria.

Así mismo, la existencia de Sistema Dinámico de Adquisiciones se origina porque en la actualidad, no se garantiza en su totalidad con los instrumentos de agregación de demanda una mayor garantía de la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación que adelanta la Agencia, que en su defecto, implicará una menor eficiencia y eficacia administrativa. Para hacer frente a esta imperfección del mercado de compra pública, los Sistemas Dinámicos de Adquisición son una



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

herramienta de racionalización y permite la capacidad de gestionarse de forma dinámica, ya sea para las entidades compradoras como los oferentes, siendo su propósito la simplicidad, la eficiencia y la garantía de pluralidad de oferentes en los procesos de contratación y compra pública.

### 2.2. Fortalecimiento de los Acuerdos Marco de Precios y de los demás Mecanismos de Agregación de Demanda mediante los Sistemas Dinámicos de Adquisición

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente es un agente rector que establece las reglas para que todos los actores participen en igualdad de condiciones en el mercado de la contratación pública. En este escenario, tiene dentro de sus funciones principales: «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» –artículo 3, numeral 7 del Decreto Ley 4170 de 2011–. El fin de la función de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y los demás mecanismos de agregación de demanda es controlar los precios de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización y los bienes y servicios no uniformes y de común utilización es la reducción de los costos económicos. Al respecto, Barreto Moreno expresa que una de uno de los instrumentos regulatorios de Compra Eficiente son los acuerdos marco de precios, los cuales son una especie de mecanismo de agregación de la demanda, que se caracteriza por ser una forma de intervención en el mercado<sup>3</sup>.

La necesidad del diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios y de los demás instrumentos de agregación de demanda se origina porque las entidades estatales adelantan procesos de contratación independientes para adquirir bienes o servicios de forma recurrente, lo cual genera una carga administrativa innecesaria y asimetrías en la compra pública en cuanto a los términos, condiciones y precios a los que se sujetan esos procesos de selección. Esto no posibilita que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Para hacer frente a esta imperfección del mercado de compra pública, los Acuerdos

<sup>3</sup> BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. El derecho de la compra pública. Bogotá: Legis y Universidad de la Sabana, 2019. p. 36.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

Marco de Precios son una especie de un instrumento de agregación de demanda, para la adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes o bienes y servicios no uniformes de común utilización que han sido concebidos como una de las herramientas para que el Estado como comprador que es, agregue demanda y centralice las decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios, con el fin de producir economías de escala, incrementar el poder de negociación del Estado; y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias y en general, todos los partícipes del sistema. Al respecto, Colombia Compra Eficiente en la "Guía para entender los instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios"<sup>4</sup>, establece los siguientes beneficios:

- Reduce el número de procesos de contratación por parte de las Entidades compradoras.
- El Estado actúa como un único comprador unificando términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado.
- Permite a la Entidad manejar inventarios con mayor flexibilidad.
- Libera tiempo del comprador público para destinar el cumplimiento de la misión de la entidad.
- Ayuda a obtener mayor valor de los recursos públicos.

En esta orientación, el Estado mediante Colombia Compra Eficiente negocia como un solo comprador y establece condiciones que reducen precios. De este modo, este proceso de contratación puede garantizar mayor nivel de eficiencia que la realización de los distintos procesos de selección, toda vez que posibilita el diseño y celebración de acuerdos marco de precios de aquellos bienes y servicios que son de común utilización, pero que no tienen la calidad de tener características técnicas y uniformes. Se precisa pues, que los Acuerdos Marco de Precios como instrumentos de agregación de demanda se aplican de forma obligatoria con la condición de que esté un acuerdo marco vigente para la adquisición de bienes y servicios de características uniformes y servicios no uniformes de común utilización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015<sup>5</sup>. En tal sentido, el artículo 2.2.1.2.1.2.9. del Decreto 1082 de 2015 dispone:

---

4 COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para entender los instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios. 2021, p.8.

5 Decreto 1082 de 2015: "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



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

“[...] Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios, y la Entidad Estatal en la etapa de planeación del Proceso de Contratación está obligada a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad identificada [...]”.

A pesar de que los Acuerdos Marco de Precios y los demás instrumentos de agregación de demanda son herramientas para combatir las imperfecciones del mercado de la contratación y compra pública, no se ha centrado en garantizar una mayor pluralidad de oferentes con la inserción de los actores de la economía popular y un mayor dinamismo en la adquisición de bienes y servicios. Ante esta situación, el Plan Nacional de Desarrollo introdujo los Sistemas Dinámicos de Adquisición como un conjunto de atributos que flexibilizan la dinámica de acceso y operación a los distintos Mecanismos de Agregación de Demanda para la compra pública, facilitando la actualización continua frente a las condiciones cambiantes del mercado, así como de los bienes, servicios y proveedores, para promover una mayor pluralidad de oferentes, racionalización de la contratación y la satisfacción de las necesidades de las Entidades Estatales, que a su vez, puede constituirse como una herramienta de promoción de acceso a las compras públicas y de los actores de la economía popular y comunitaria. Para tal fin, facultó mediante el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 a la Agencia Nacional de Contratación Estatal –Colombia Compra Eficiente para diseñar y organizar, la manera en que este conjunto de atributos deben implementarse en los Mecanismos de Agregación de Demanda, de tal manera que la implementación de estas condiciones dinámicas faciliten el acceso a las compras públicas a los actores de la economía popular y comunitaria, y en general, a todos los actores de los interesados en ofrecer bienes y servicios al Estado.

Estos Sistemas Dinámicos de Adquisición propenden por una mayor eficiencia en la contratación pública, mediante el desarrollo de diferentes modelos de flexibilización

---

Uniformes y No 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, en el que se tendrá en cuenta las particularidades propias de los mercados regionales, la necesidad de promover el desarrollo empresarial en las entidades territoriales a través de las Mipymes y evitar en lo posible, la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país, salvo que exista la respectiva justificación técnica, económica y/o jurídica”.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

en los procesos de selección adelantados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, tanto para la habilitación y escogencia, de tal manera se generen escenarios de amplia pluralidad de proveedores, democratizando con ello el acceso de todo tipo de actores interesados en convertirse en proveedores del Estado, en especial de aquellos que no han participado en el Sistema de Compras Públicas. En esta línea, la implementación de los Sistemas Dinámicos de Adquisición permitirá la estructuración de catálogos dinámicos, con un flujo constante de proveedores y una gama particularmente diversa de ofertas, generando una amplia competencia para la provisión de bienes y servicios, teniendo en cuenta que la flexibilización de parámetros, que posibilita la participación a gran escala de proveedores.

Por tanto, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente debe fijar las condiciones de cada Mecanismo de Agregación de Demanda que diseñe y organice con atributos de SDA, que garantice la transparencia para la participación en estos, y por consiguiente, una mayor pluralidad de oferentes durante su plazo de ejecución, contribuyendo a dinamizar la economía para satisfacer las necesidades de las entidades del Estado, de una manera más expedita y sin la rigidez que suponen, en este momento, los Acuerdos Marco de Precios, que a través de su proceso de selección cierra la posibilidad de inclusión de nuevos proveedores para la proveeduría de bienes y servicios a las entidades. Por esto, cabe destacar que este diseño de SDA es aplicable a los mecanismos de agregación de demanda que se estructuren por la ANCP-CCE para flexibilizar y organizar de manera eficiente la implementación de estas condiciones.

En concordancia con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente debe fijar Sistemas Dinámicos de Adquisición (SDA) en los que, a partir del procedimiento fijado por la Agencia, se establece en los Mecanismos de Agregación de Demanda que se estructuren con este atributo, los siguientes aspectos: i) las condiciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios al amparo del sistema dinámico de adquisición; ii) las condiciones a través de las cuales las entidades se vinculan al sistema dinámico de adquisición; iii) las condiciones que los proponentes seleccionados deben seguir al entregar los bienes y prestar los servicios; iv) la forma como las entidades pagan por los bienes o servicios.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

En ese orden de ideas, la Agencia debe estructurar Mecanismos de Agregación de Demanda que operarán con Sistemas Dinámicos de Adquisición que agreguen demanda y permitan centralizar decisiones de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades compradoras, para reducir considerablemente los costos de compra o transacción, debido a la producción de economías de escala, la adquisición de mayor poder de negociación de la autoridad contratante, el aumento de la especialización, los conocimientos y recursos compartidos<sup>6</sup> entre las entidades del Estado.

En el proceso de estructuración de los distintos Mecanismos de Agregación de Demanda, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente debe establecer e incluir las condiciones y atributos de los Sistemas Dinámicos de Adquisición, teniendo en cuenta los estudios y análisis del respectivo sector económico y del mercado, en el que se despliegan las necesidades de las entidades estatales. Así mismo, Colombia Compra Eficiente debe organizar y adelantar todas las actividades que sean necesarias dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP - para que este permita el desarrollo de los procesos de selección de los Mecanismos de Agregación de Demanda adelantados bajo los atributos de los Sistemas Dinámicos de Adquisición.

### **2.3. Análisis de los datos relevantes suministrados por la Subdirección de Negocios en el impacto de los Acuerdos Marco de Precios y de los demás Mecanismos de Agregación de Demanda**

Una de las funciones de la Subdirección de Negocios de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente es diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y promover y desarrollar los procesos de selección para la celebración de los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda, de conformidad con lo prescrito en el artículo 12º, numeral 4º del Decreto Ley 4170 de 2011.

Así pues, al ser la dependencia que es la competente para diseñar, organizar y celebrar de los mecanismos de agregación de demanda ha hecho un análisis sobre su impacto en el mercado de la contratación y compra pública, en aspectos, tales

---

<sup>6</sup> Barreto Moreno, A. A. (2019). *El derecho de la compra pública: estudio jurídico de un mercado imperfecto*. Legis, Universidad de La Sabana, p. 89.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

como: el valor de ventas y Mecanismos de Agregación de Demanda vigentes entre los períodos 2020-2024, listado de los principales mecanismos de agregación de demanda, y el número de proveedores de los mecanismos de agregación de demanda:

### 2.3.1. Valor total de las ventas derivado de Mecanismos de Agregación de Demanda vigentes entre los períodos de 2020-2024

Vigencia	Valor de las ventas
2021	\$ 3.298.103.642.494
2022	\$ 3.906.668.916.831
2023	\$ 4.744.601.553.711
2024	\$ 7.629.293.149.360
2024	\$ 5.028.425.466.223
Total	\$ 24.607.092.728.620

A partir de este gráfico, se resalta que durante los períodos 2020-2024 se adquirieron bienes y servicios derivados de mecanismos de agregación de demanda por un valor de **veinticuatro billones seiscientos siete mil noventa y dos millones setecientos veintiocho mil seiscientos veinte pesos (\$ 24.607.092.728.620)**.

### 2.3.2. Valor de las ventas y número de Mecanismos de Agregación de Demanda Vigente entre los períodos de 2020-2024

AÑO 2020	
Valor Total Ventas	MAD Operando
\$ 3.298.103.642.494	59

AÑO 2022	
Valor Total Ventas	MAD Operando
\$ 4.744.601.553.711	65

AÑO 2021	
Valor Total Ventas	MAD Operando
\$ 3.906.668.916.831	68



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

AÑO 2024	
Valor Total Ventas	MAD Operando
\$ 5.028.425.466.223	55

AÑO 2023	
Valor Total Ventas	MAD Operando
\$ 7.629.293.149.360	74

A partir de los períodos revisados, se encuentra que la vigencia 2023 se presentaron las mayores ventas derivados de los Mecanismos de Agregación de Demanda, por un valor de **siete billones seiscientos veintinueve mil doscientos noventa y tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos sesenta pesos (\$7.629.293.149.360)** con un número de 74 Mecanismos de Agregación de Demanda operando.

### 2.3.3. Principales mecanismos de agregación de demanda valor transado 2020-2024

TOP 10. MAD MAYOR VALOR TRANSADO 2020-2024	Valor Total Ventas	No. Órdenes de Compra
Aseo y Cafetería III	\$ 1.776.108.491.432	3.215
Medicamentos - Bolsa de recursos	\$ 1.754.253.361.922	27
Aseo y Cafetería IV	\$ 1.574.011.096.010	2.568
IAD Software I - Microsoft	\$ 1.500.062.145.846	1.818
Vehículos III	\$ 1.277.428.429.635	1.657
Servicios BPO II	\$ 1.258.699.125.584	209
ETP III	\$ 1.150.369.870.314	3.723
Nube Pública IV	\$ 933.426.839.125	689
Materiales de construcción y ferretería	\$ 794.687.975.643	1.652
Combustible (Bogotá) II	\$ 639.085.207.185	1.424
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 12.658.132.542.696</b>	<b>16.982</b>



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

A partir de este gráfico, se resalta que los principales mecanismos de agregación de demanda están enfocados en la prestación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, tales como el aseo y cafetería, que se encuentran en el primer y tercer puesto respectivamente, sin dejar de lado la importancia en la adquisición de medicamentos y vehículos, así como la de licenciamientos de software y la prestación de Servicios de Nube Pública.

### 2.3.4. Número de proveedores de los mecanismos de agregación de demanda durante el período 2020-2024

Número de proveedores	
2020	444
2021	488
2022	450
2023	485
2024	414

Este gráfico representa el número de proveedores que prestaron bienes y servicios durante la vigencia 2020-2024. En este sentido, se resalta que, por lo general, el número de proveedores oscila en un poco más de 400 organizaciones.

### 2.3.5. Mecanismos de Agregación de Demanda vigentes –período 2025-

A continuación, se exponen los mecanismos de agregación de demanda que se encuentran vigentes en este momento



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

N°	MAD operando en 2025
1	Combustible de Aviación II
2	Combustible Nacional III
3	IAD Almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares Bogotá PAE IV
4	IAD PAE Suministro para la Operación PAE SED IV
5	Suministro de Elementos de Material Pedagógico II
6	Adquisición de los Elementos para de la Primera Infancia y Educación
7	Dotaciones Escolares III
8	Adquisición de (i) Servicio de Mantenimiento Preventivo y Correctivo incluidas Autopartes y Mano de Obra; y (ii) Adquisición de autopartes
9	Vehículos III
10	Maquinaria Amarilla y Agrícola
11	Transporte terrestre de pasajeros II
12	Material de Intendencia y Materia Prima
13	Material de Intendencia III
14	AMP Confecciones y calzado
15	Tratamiento de la Hemofilia II
16	Adquisición de Equipos Biomédicos II
17	Selección Abreviada para para el Tratamiento de pacientes con Enfermedad Renal Crónica
18	Suministro, Adquisición y Dispensación de medicamentos
19	IAD Adquisición de Medicamentos de Control Especial de Monopolio del Estado III
20	IAD Servicios Financieros III
21	IAD Servicios Postales de Pago
22	IAD-SDA DISPERSIÓN DE RECURSOS
23	Grandes Almacenes
24	Elementos para la Atención, Prevención y Mitigación del Riesgo y de Emergencias
25	Compraventa y/o Suministro de Materiales de Construcción y Ferretería
26	Adquisición de Ayudas Humanitarias
27	Adquisición de Alimentos y Medicamentos para Animales
28	IAD compraventa y/o suministro de material vegetal de propagación
29	Aseo y Cafetería IV
30	Aseo y Cafetería V
31	Modelo de Gestión Territorial
32	IAD para los Servicios Exclusivos del Operador Postal Oficial 4-72
33	IAD Mipymes - 001 -Catálogo de Materiales de Construcción y Ferretería
34	IAD Mipymes - 002 -Catálogo para la Adquisición de Canastas Populares de Productos Agropecuarios en el Departamento de Nariño
35	IAD Mipymes - 003 - Catálogo de Café Social proveniente de Pequeños Productores
36	IAD Mipymes - 004 -Catálogo para la Adquisición panela y otras bebidas aromáticas
37	IAD para compras a la Economía Popular – Servicios Generales
38	IAD para compras a la Economía Popula - Alimentos no perecederos y elementos de aseo personal
39	IAD para compras a la Economía Popular – Consumibles de Impresión
40	Sistemas Fotovoltaicos de generación y almacenamiento
41	Nube Pública IV
42	Selección Abreviada para la adquisición de imágenes por plataformas aerotransportadas
43	Compra o alquiler de computadores y periféricos-ETP III
44	Nube Privada IV
45	Productos y servicios electrónicos y digitales de confianza
46	Servicios de Conectividad IV
47	Servicios BPO III
48	IAD/SDA Software por Catálogo II



## **MEMORIA JUSTIFICATIVA**

De acuerdo al análisis de estos indicadores, es necesario desarrollar lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, motivo por el que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– debe expedir un acto administrativo a través del cual se establezcan el diseño y la organización conforme a los que se implementaran los Sistemas Dinámicos de Adquisición en los diferentes mecanismos de agregación de demandas. Esto tiene como objetivo un marco regulatorio para la implementación de mecanismos de agregación de demanda con unas características particulares, que implican el desarrollo de procesos dinámicos de contratación, en los que se presenten oportunidades para un mayor número de proveedores, y en especial, la inclusión de los actores de la economía popular y comunitaria. En otras palabras, con este estudio descriptivo pretende señalarse la importancia de establecer los Sistemas Dinámicos de Adquisición como un mecanismo para garantizar la libre concurrencia de oferentes y fortalecer los pequeños proveedores.

### **2.4. Observaciones de ciudadanos, grupos de interés y entidades técnicas**

Que, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 esta resolución se publicará en la página web de la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente por el término de ( xxxxx), para observaciones y comentarios de la ciudadanía y grupos de interés, con el fin de garantizar la participación democrática en los proyectos de resolución. En esta línea, se tendrán en cuenta las observaciones y comentarios de la ciudadanía y grupos de interés, con el fin de determinar la necesidad de hacer ajustes al Proyecto de Resolución que implementa los Sistemas Dinámicos de Adquisición.

## **3. Viabilidad Jurídica**

### **3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto administrativo**

El artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 también dispone: “La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En dichos casos no se requerirá la presentación del RUP para participar en el proceso de selección”. Asimismo, señala que en todo caso los proponentes deberán “[...] cumplir con los



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

criterios de selección del proceso de contratación de conformidad con los lineamientos determinados por la Agencia, los cuales buscarán tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como la participación efectiva de las unidades de la economía popular”.

De otra parte, es pertinente mencionar que, el artículo 2º del Decreto Ley 4170 de 2011 facultó a la Agencia, como ente rector, para “[...] desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”. En concordancia con esto, el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011 dispuso como función de Colombia Compra Eficiente: “[...] Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas”.

Por su parte, los numerales 7º y 9º del artículo 3º del Decreto Ley 4170 de 2011, compete a la Agencia: “[...] Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto” y “Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales”. Por último se advierte que, entre las funciones de la Dirección general de la Agencia, el numeral 6º del artículo 10 del Decreto Ley 4170 de 2011 dispone aquella encaminada a dirigir la creación, implementación y difusión de instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan la eficiencia y competitividad del mismo.

Bajo el anterior marco normativo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– está la competente para diseñar y organizar los Sistemas Dinámicos de Adquisición en el Sistema de Compras Públicas, los cuales podrán dirigirse a los actores de la economía popular y comunitaria. En esta línea, la Agencia en el marco del seguimiento de las dinámicas productivas, los esquemas de distribución, las participaciones de mercado y las estrategias comerciales de los



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

proveedores del Estado, debe propender por estructurar y promover modelos de abastecimiento y negociación con un mayor beneficio para las entidades estatales, que busquen ampliar la participación de los proponentes en un marco de competencia económica, así como la optimización y racionalización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano.

De acuerdo a lo expuesto, la facultad que tiene Colombia Compra Eficiente como órgano regulador de la contratación y compra pública, implica que pueda dictar reglamentos en virtud de facultades conferidas en la ley. En tal sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- está facultada por el legislador para diseñar y organizar los Sistemas Dinámicos de Adquisición en el Sistema de Compras Públicas<sup>7</sup>, teniendo en cuenta para su implementación y desarrollo la inclusión de procesos dinámicos de contratación dirigidos a los actores de la economía popular y comunitaria.

### 3.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

#### 3.1. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>8</sup> y el Consejo de Estado<sup>9</sup> coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el Presidente de la República y que en Colombia rige un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

- 1. Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley deje espacios de regulación que necesitan llenarse para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de

<sup>7</sup> Se entenderán por partícipes del Sistemas de Compras Públicas i) las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación; ii) Colombia Compra Eficiente; iii) los oferentes en los Procesos de Contratación; iv) los contratistas; v) los supervisores; vi) los interventores; y vii) las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley. Así como también los entes de control del Estado.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008,

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva<sup>10</sup>;

- 2. Finalidad:** se refiere al contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, está asociado al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución<sup>11</sup>.

Para José Luis Benavides, la potestad reglamentaria se limita ante la existencia de determinadas materias que no son objeto de reglamentación, tales como: los tipos contractuales y los negocios jurídicos celebrados por la Administración<sup>12</sup>. En tal sentido, el reglamento no puede reglamentar contenidos que son propios de ley, como son las condiciones de existencia de los contratos estatales, nuevas modalidades de selección, procedimientos administrativos sancionatorios, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, causales de nulidad de los contratos, entre otros. En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, ya que busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los límites de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas<sup>13</sup> explica ciertas limitaciones de esta:

<sup>10</sup> Al respecto, el Congreso puede dictar normas minuciosamente detalladas, en cuyo caso no será necesaria la expedición de decretos reglamentarios; o puede limitarse a dictar una ley de contenidos generales y dejar al Gobierno nacional la potestad de completar todos los aspectos que sean necesarios para su correcta ejecución. Por su parte, no puede el presidente saturar el ordenamiento, reglamentando lo que ya ha sido objeto de reglamentación por el legislador, pues si se repite con exactitud el contenido de las normas reglamentadas se violaría el principio conocido como "prohibición de tautología legal". Ver Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 2014. Rad. 11001-03-27-000-2011-00023-00(18973). C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

<sup>11</sup> De acuerdo con la Sentencia C 037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

<sup>12</sup> BENAVIDES, José Luis. Potestad reglamentaria en contratación pública. En: Contratos públicos. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 163.

<sup>13</sup> Ver entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C-162 de 2008; C-823 de 2011; C-810 de 2014. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 21 de octubre de 2010. Rad. 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). C.P. Alfonso Vargas



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

1. La potestad reglamentaria se restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El Presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.
3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes solo puede definirla el propio legislador.
4. El ejercicio de la potestad reglamentaria no debe sobrepasar ni invadir la competencia del Congreso de la República, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la situación regulada por la ley ni hacerla nugatoria.
5. La potestad reglamentaria no puede incluir requisitos adicionales a los previstos en la ley, y el Gobierno no puede desconocer la Constitución ni el contenido o las pautas trazadas en la ley ni reglamentar normas que no ejecuta la administración.

### **3.3. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para diseñar y organizar los Sistemas Dinámicos de Adquisición**

Como se explicó en acápites precedentes, artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 también dispone: “La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En dichos casos no se requerirá la presentación del RUP para participar en el proceso de selección”. Asimismo, señala que en todo caso los proponentes deberán “[...] cumplir con los criterios de selección del proceso de contratación de conformidad con los lineamientos determinados por la Agencia, los

---

Rincón; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

cuales buscarán tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como la participación efectiva de las unidades de la economía popular”

En este marco normativo, la Agencia Nacional de Contratación pública – Colombia Compra Eficiente– tiene la potestad para diseñar y organizar los Sistemas Dinámicos de Adquisición en el Sistema de Compras Públicas, los cuales podrán dirigirse a los actores de la economía popular y comunitaria. En esta línea, la Agencia en el marco del seguimiento de las dinámicas productivas, los esquemas de distribución, las participaciones de mercado y las estrategias comerciales de los proveedores del Estado, debe propender por estructurar y promover modelos de abastecimiento y negociación con un mayor beneficio para las entidades estatales, que busquen ampliar la participación de los proponentes en un marco de competencia económica, así como la optimización y racionalización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general”<sup>14</sup>. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que la ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República<sup>15</sup>.

En efecto, en la Sentencia C-1005 de 2008, la Corte Constitucional señaló que “la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa”, lo que trae como consecuencia que sean estos organismos quienes deban ser los encargados de aquello que la Corte ha denominado como “micro regulación de la ley”. Además, en la Sentencia C-917 de 2002, señaló que

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P.: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

“la imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es –para muchos– suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente”.

### 4. Decisiones judiciales que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

En relación con las Altas Cortes no se ha pronunciado sobre la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para implementar los Sistemas Dinámicos de Adquisición.

### 5. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La presente regulación tiene como propósito reglamentar el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

### 6. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición de la resolución

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – estableció que la facultad de para diseñar y organizar los Sistemas Dinámicos de Adquisición en el Sistema de Compras Públicas, los cuales podrán dirigirse a los actores de la economía popular y comunitaria. En esta línea, dicha Agencia debe propender por estructurar y promover modelos de abastecimiento y negociación con un mayor beneficio para las entidades estatales, que busquen ampliar la participación de los proponentes en un marco de competencia económica, así como la optimización y racionalización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano.

### 7. Estructura de la Resolución

De acuerdo a estas consideraciones, con la reglamentación del artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 se establecen los aspectos más relevantes:

1. **Objetivo y Aplicación:** El artículo 1º del proyecto de resolución establece parámetros para la implementación de Sistemas Dinámicos de Adquisición, que se aplican tanto a Acuerdos Marco de Precios como a Instrumentos de



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

Agregación de Demanda. Dicho acto administrativo se sujeta e integra con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con las normas que lo complementen, así como con sus decretos reglamentarios.

2. **Procedencia de los Sistemas Dinámicos de Adquisición:** El artículo 2º del Proyecto de Resolución establece que La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, que es responsable de implementar estos sistemas para la adquisición de bienes y servicios, promoviendo la participación de Mipymes y actores de la economía popular. En tal sentido, dicha Agencia implementa los Sistemas Dinámicos de Adquisición como un conjunto de atributos aplicables a todos los Acuerdos Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda que se celebren para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes y de Común Utilización, al igual que de Bienes y Servicios No Uniformes y de Común Utilización.
3. **Atributos:** El artículo 3º del Proyecto de Resolución dispone que los Sistemas Dinámicos de Adquisición incluyen características como: i) ventanas de ingreso y salida, donde los interesados en ser proveedores podrán ingresar y salir del Sistema Dinámico de Adquisición dentro de los periodos definidos en los documentos del proceso que adelante la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente-. para proveedores, actualizaciones periódicas, evaluación continua de proveedores y garantía de competencia en las ofertas; ii) actualización periódica: de forma periódica se actualizarán en las condiciones que definan los Documentos del Proceso, de acuerdo con las dinámicas del mercado y a las necesidades de las Entidades Estatales. Dicha actualización se realizará sobre uno o varios de los siguientes aspectos: en primer lugar, regiones, lotes, segmentos, zonas, categorías, y demás criterios de segmentación que se hayan identificado en la actualización del estudio del sector; en segundo lugar, el ingreso y salida de proveedores; en tercer lugar, la inclusión y descarte de bienes y servicios; en cuarto lugar, el ajuste de los mayores o menores precios; en quinto lugar, las variaciones de las fichas técnicas de los bienes y servicios ofertados y demás aspectos contemplados dentro del respectivo mecanismo de agregación de demanda; iii) Modificación de requisitos: La Agencia, previo análisis de conveniencia y oportunidad, así como con sustento en el estudio del sector, podrá modificar



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

los requisitos de capacidad financiera y experiencia, de conformidad con las realidades de mercado y las necesidades de las Entidades Estatales compradoras, respecto de las nuevas ventanas de ingreso que surjan con posterioridad a la convocatoria inicial; iv) Evaluación continua de proveedores: Las entidades compradoras, de manera periódica, adelantarán la evaluación de los proveedores, de acuerdo con el procedimiento establecido en los Documentos del Proceso, con el fin poder validar el cumplimiento en términos de calidad y oportunidad del proveedor en las operaciones secundarias, por lo cual, en caso de no tener la calificación mínima determinada por Colombia Compra Eficiente, el proveedor se excluirá en la ventana de salida correspondiente; v) Competencia permanente de ofertas: Los Sistemas Dinámicos de Adquisición deben garantizar la pluralidad de oferentes. En caso de que con ocasión de las ventanas de ingreso y salida se reduzca la conformación de los proveedores inferior o igual a tres (3) en dicho periodo o en las etapas sucesivas del negocio, la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente- podrá, previo análisis de conveniencia y oportunidad, declarar la terminación del mecanismo de agregación de demanda. No obstante, las órdenes de compra suscritas con anterioridad a la terminación continuarán vigentes por todo el plazo previsto en la misma.

- Operación Principal:** El artículo 4° del Proyecto de Resolución dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- realizará el diseño y estructuración de Mecanismos de Agregación de Demanda con atributos de Sistemas Dinámicos de Adquisición, estableciendo los requisitos habilitantes y criterios de selección que deberán cumplir los oferentes para ser parte de estos. Tales requisitos y criterios deberán determinarse, de acuerdo con el análisis del sector realizado y atendiendo a las reglas establecidas para seleccionar la oferta más favorable dentro la modalidad de selección aplicable, de acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo, en los Pliegos de Condiciones de los Mecanismos de Agregación de Demanda Dinámicos deberán establecerse los siguientes aspectos: a) las obligaciones a cargo de los proveedores y de los Entidades Compradoras y la manera de evaluar el cumplimiento de cada una; b) sanciones aplicables frente al incumplimiento de las órdenes de compra; c) causales de exclusión y retiro de conformidad



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

con el artículo 8 de esta resolución; d) el procedimiento de reclamaciones de calidad y oportunidad de la prestación; e) condiciones de entrega de los bienes y servicios; f) formas de pago; g) la inclusión de cláusulas excepcionales, de conformidad con la naturaleza del contrato; h) periodicidad de las ventanas de ingreso y salida; y demás aspectos que resulten de relevancia, de acuerdo con el objeto.

- 5. Evaluación y selección de proveedores:** El artículo 5° del Proyecto de Resolución establece que de acuerdo con la modalidad de selección desarrollada en la Operación Principal y con sustento en los requisitos definidos en los Documentos del Proceso, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– realizará la evaluación de las ofertas, elaborando una lista en la que se incluyan los proponentes seleccionados. Una vez la Agencia haya consolidado la evaluación de las ofertas recibidas, notificará el acto administrativo de adjudicación, que deberá contener la lista de los proponentes seleccionados para participar en la Operación Secundaria del respectivo instrumento dinámico. Se precisa que los mismos requisitos habilitantes y criterios de selección establecidos al inicio de la vigencia del mecanismo se aplican para el ingreso de nuevos proveedores en el marco de la apertura de las ventanas de ingreso subsiguientes, sin perjuicio de su modificación de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Proyecto de Resolución. En tal sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente garantizará la publicidad de la apertura de ventanas de ingreso a través del SECOP II o la plataforma que haga sus veces, y demás medios que estime pertinentes para la presentación de propuestas por parte de los interesados. Ahora bien, en aquellos supuestos en los que el mecanismo dinámico tenga una vigencia que supere la anualidad, la Agencia podrá validar en cualquier momento que los proveedores cumplan con los requisitos establecidos para su incorporación en el mecanismo, por lo cual, en caso de no cumplir con los requisitos exigidos, en el periodo definido en los Documentos del Proceso, los proveedores serán retirados del instrumento.
- 6. Operación Secundaria:** El artículo 6° del Proyecto de Resolución establece que las Entidades Compradoras podrán adquirir los bienes y servicios ofertados mediante órdenes de compra, mediante el SECOP o de la



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

plataforma que haga sus veces. En consecuencia, las órdenes de compra corresponden a un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo el Mecanismo Agregación de Demanda Dinámico. Así mismo, establece la oferta más favorable en el marco de la operación secundaria se determinará de acuerdo con los factores de selección aplicables a los bienes o servicios objeto de la orden de compra, de conformidad con lo establecido en los documentos del proceso, los cuales deberán observar el principio de mayor valor por dinero y los generales de la contratación estatal.

7. **Ventajas de ingreso y salida:** El artículo 7° del Proyecto de Resolución dispone que durante el término de vigencia de los Mecanismos de Agregación de Demanda Dinámicos podrán vincularse nuevos proveedores, mediante ventanas de ingreso, que funcionaran como cláusulas de adhesión, en el marco de los cuales los interesados presentarán oferta a través del SECOP II o de la plataforma que haga sus veces, para su posterior evaluación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– en las condiciones establecidas en los Documentos del Proceso. Igualmente, en el marco de las ventanas de ingreso, los proveedores que así lo requieran, solicitarán a la Agencia su retiro del respectivo mecanismo, de manera total o parcial, conforme a los términos y condiciones definidos en los Documentos del Proceso y en el término de permanencia mínima previsto en el artículo 4 de esta resolución. Dicho retiro solo podrá solicitarse por los proponentes que hayan permanecido al menos seis (6) meses dentro del mecanismo y este solo podrá hacerse efectivo al culminar la próxima ventana abierta por la Agencia. Sin embargo, los proveedores que se retiren deberán cumplir con las órdenes de compra vigentes por el plazo de ejecución establecidas en la misma, por lo cual el proveedor, en caso de incumplimiento, puede ser objeto de la aplicación del procedimiento sancionatorio contractual.
8. **Exclusión y Retiro:** El artículo 8° se establecen causales de exclusión para garantizar la competencia y el correcto funcionamiento del mecanismo, así como procedimientos para la exclusión de proveedores.
9. **Actualización de precios y catálogos.** El artículo 9° de este Proyecto de Resolución prescribe que de acuerdo con lo previsto en los numerales 3 y 8



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, durante la vigencia de los mecanismos regulados por la presente resolución, la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente– podrá aplicar los mecanismos de ajuste y revisión de precios que resulten procedentes, de conformidad con las condiciones del mercado. Lo anterior, a solicitud de las Entidades Estatales compradoras o proveedores, o de oficio con sustento en el estudio de mercado y el estudio de conveniencia y utilidad que la Agencia realice. De igual modo, de forma periódica podrán actualizar los bienes y servicios que conforman los catálogos, de acuerdo con las dinámicas del mercado y a las necesidades de las Entidades Estatales, con la condición de que los bienes o servicios objeto de actualización se encuentren contemplados dentro del objeto del contrato y guarden relación con el análisis de agregación de demanda y de sector que realice la Agencia. Ahora bien, los Documentos del Proceso definirán los criterios y plazos para la presentación de solicitudes de actualización, así como los términos que tendrá la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para pronunciarse sobre su viabilidad. En el evento que la entidad compradora en la Operación Secundaria determine que las ofertas presentadas en el marco de un SDA se encuentran por encima del precio de mercado o no ajustados al mercado, deberá informar a la Agencia sobre esta situación.

10. **El plazo:** El artículo 10° del Proyecto de Resolución dispone que la Agencia debe definir el plazo de ejecución y su prórroga, de acuerdo con los elementos técnicos y jurídicos contemplados en la estructuración del respectivo Sistema Dinámico de Adquisición y según el procedimiento que se disponga. En todo caso como regla de continuidad, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 3 de la presente resolución.
11. **Cobertura y segmentación.** El artículo 11° del Proyecto de Resolución prescribe que la Agencia podrán estructurarse sistemas con cobertura nacional, regional o local, priorizando la participación de Mipymes, y en especial, el fortalecimiento de los actores de la economía popular. En todo caso, se priorizará la celebración de Mecanismos de Agregación de Demanda divididos en lotes o segmentos. de manera que se facilite la participación de MiPymes y actores de la Economía Popular y Comunitaria.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

- 12. Participación de Actores de la Economía Popular y Comunitaria.** El artículo 12° del Proyecto de Resolución establece que los actores de la Economía Popular y Comunitaria no requerirán de Registro Único de Proponentes –RUP- para participar en los procesos de selección que se desarrollen para implementación de los Sistema Dinámicos de Adquisición, independientemente cual sea la modalidad de selección aplicable. Para estos efectos, los proponentes deben acreditar que hacen parte de la Economía Popular y Comunitaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.16.1.4. del decreto 1082 de 2015 y así como deberán acreditar los requisitos habilitantes que le sean exigibles en los Documentos del Proceso de la operación primaria.
- 13. Multas y sanciones.** El artículo 13° dispone que la Agencia en la Operación Principal y las entidades sometidas al EGCAP en la Operación Secundaria tendrán la facultad de declarar el incumplimiento, imponer multas o hacer efectiva la cláusula penal con ocasión de los negocios jurídicos celebrados en virtud del mecanismo dinámico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas que las modifiquen o complementen. La exigibilidad de la garantía de cumplimiento y la cobertura de los amparos que la conforman se definirá en los documentos del proceso, de acuerdo al marco jurídico vigente.
- 14. Implementación.** El artículo 14° del Proyecto de Resolución dispone que en el marco las competencias otorgadas por el artículo 12 del Decreto ley 4170 de 2011, la Subdirección de Negocios de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– debe adecuar sus procedimientos internos, con el fin de determinar las etapas, roles, responsabilidades y demás aspectos indispensables para el desarrollo de Sistemas Dinámicos de Adquisición.
- 15. Vigencia:** El artículo 15° del Proyecto de Resolución dispone que entra en vigencia al día siguiente de su publicación, de conformidad con lo prescrito en el artículo 87, numeral 1°, de la Ley 1437 de 2011.

## 9. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige



## **MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Las disposiciones del presente proyecto de Resolución diseñan y organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición de que trata el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, por lo que establece parámetros y lineamientos para su implementación en la operación principal y secundaria de los diferentes mecanismos de agregación de demanda. Esta resolución establece reglas para el diseño y organización de los Sistemas Dinámicos de Adquisición por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–. En todo caso, este acto administrativo se sujeta e integra con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con las normas que lo complementen, así como con sus decretos reglamentarios.

### **10. Trámite de abogacía de la competencia**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio, el 11 de marzo de 2025, su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia, que está regulado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con la implementación de los Sistemas Dinámicos de Adquisición.

### **11. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal**

La expedición de esta resolución contribuirá a: i) incrementar la pluralidad de oferentes; ii) disminuir los problemas e imperfecciones del mercado de la contratación y compra pública; iii) fomentar la participación de los actores de la economía popular, y iv) reducir los costos económicos en la adquisición de bienes y servicios.

Los costos de la adecuación de la plataforma en la Plataforma SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado colombiano, conforme a las modificaciones de los procesos de selección que realiza esta reglamentación, que serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. La expedición de esta resolución no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio cultural.



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

**CRISTÓBAL PADILLA TEJEDA**

Director General

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobaron: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

Guillermo Buenaventura Cruz  
Subdirector de Negocios ANCP – CCE

BORRADOR