



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)



Centro Nacional de  
Producción Más Limpia

**PREPAREDNESS ASSESSMENT PHASE**

**TECHNICAL ASSISTANCE TO SMES TO  
ACCESS THE MARKET OF SUSTAINABLE  
PUBLIC PROCUREMENT THROUGH  
CLEANER PRODUCTION**

**MEDELLÍN - COLOMBIA  
2010**



**Contrato 16-002130 Proyecto UE /Col / 10-001  
COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES**

Informe realizado por

Ing. Adriana Alzate  
Directora de Proyectos CNPMLTA

Ing. Paula Morales  
Directora de Proyectos CNPMLTA

Análisis legal realizado por  
Abogada Ambiental Rosangela Calle

**Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías  
Ambientales**

Medellín / Colombia  
2010





## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. POLÍTICAS NACIONALES, PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. ESQUEMA GENERAL NACIONAL .....</b>	<b>15</b>
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL .....	15
POLÍTICA NACIONAL DE PRODUCCIÓN Y CONSUMOS SOSTENIBLE .....	18
PRESUPUESTACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS .....	23
MÉTODOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.....	26
INICIATIVA DE UN PROGRAMA NACIONAL .....	29
<b>2.2. ANÁLISIS DE INICIATIVAS NACIONALES.....</b>	<b>30</b>
INICIATIVAS GENERALES ACTUALES.....	30
PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE PROMOVIDOS DESDE EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL MAVDT .....	32
INICIATIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS .....	35
INICIATIVAS PRODUCTORES VERDES .....	36
INICIATIVAS RESPONSABILIDAD SOCIAL.....	39
<b>3. ESTADO Y REVISIÓN DE LA NORMATIVIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1. NORMAS DE CONTRATACIÓN ESTATAL Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA.....</b>	<b>40</b>
CONCEPTO Y PRINCIPIOS.....	40
FINES ESCENCIALES DEL ESTADO .....	41
PRINCIPIOS DEL ESTADO .....	41
FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	43
PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	43
<b>3.2. RECUENTO DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA</b>	<b>47</b>
LEY 80 DE 1993 -ASPECTOS SOBRESALIENTE .....	47
REFORMA DEL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN - LEY 1150 DE 2007- ASPECTOS SOBRESALIENTES. .	49
<b>3.3. PRINCIPIOS QUE DEBEN GUIAR A QUIENES INTERVIENEN EN LA CONTRATACIÓN:.....</b>	<b>55</b>
PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA.....	55
PRINCIPIO DE ECONOMÍA.....	56
PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD.....	57
<b>3.4. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES.....</b>	<b>60</b>
BUENA FE.....	60
IGUALDAD .....	60





<b>3.5. ETAPAS COMUNES AL PROCESO DE SELECCIÓN .....</b>	<b>63</b>
PRINCIPIO GENERAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN: SELECCIÓN OBJETIVA. ....	63
<b>3.6. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCI, FRENTE A LA INCORPORACIÓN DE LAS CPS EN EL PAÍS. ....</b>	<b>68</b>
<b>3.7. POSIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS DESDE EL ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES Y DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS Y DE JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>72</b>
<b>3.8. BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS Y SUS POSIBLES PROPUESTAS DE MANEJO.....</b>	<b>75</b>
<b>3.9. INCERTIDUMBRE EN EL MARCO LEGAL .....</b>	<b>78</b>
<b>3.10. RESUMEN DE LOS CONSIDERANDOS A TENER EN CUENTA PARA INICIAR UN PROCESO DE CONTRATACIÓN SOSTENIBLE. ....</b>	<b>83</b>
<b>3.11. COMPRA SOSTENIBLE INSERCIÓN DE CRITERIOS SOCIALES.....</b>	<b>88</b>
<b>3.12. CONCLUSIONES .....</b>	<b>90</b>
<b><u>4. PROYECTO PILOTO REGIONAL .....</u></b>	<b><u>94</u></b>
<b>4.1. CONCEPTO GENERAL DEL PROYECTO.....</b>	<b>94</b>
<b>4.2. PROYECTO PILOTO REGIONAL. AÑO 1.....</b>	<b>97</b>
CONFORMACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO.....	97
ANÁLISIS LEGAL.....	98
ANÁLISIS DE LOS MANUALES DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES.....	98
ANALISIS DE LOS PLANES DE COMPRA ENTIDADES PARTICIPANTES.....	104
<b><u>5. RESULTADOS PROYECTO PILOTO REGIONAL. AÑO 1.....</u></b>	<b><u>110</u></b>
<b>5.1. REUNIONES TÉCNICAS .....</b>	<b>110</b>
<b>5.2. PRESELECCIÓN DE SECTORES.....</b>	<b>113</b>
ARTES GRÁFICAS .....	113
AGREGADOS PÉTREOS / CANTERAS .....	114
TRANSPORTE .....	114
PAPEL .....	115
ALOJAMIENTO – HOTELES .....	115
DETERGENTES.....	115
<b>5.3. POTENCIALES PYMES PARA FUTURA ASESORÍA TÉCNICA.....</b>	<b>116</b>
ARTES GRÁFICAS .....	117
ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE .....	117
ESTABLECIMIENTOS RURALES DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE .....	119





EMPRESAS DE TRANSPORTE .....	120
INSUMOS DE OFICINA Y DE ASEO .....	120
MATERIALES PÉTREOS – CANTERAS.....	121
<b>5.4. CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO .....</b>	<b>122</b>
<b>5.5. HERRAMIENTAS DE APOYO Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS .....</b>	<b>128</b>
GUIA DE COMPRAS PÚBLICAS. PAUTAS DE IMPLEMENTACIÓN.....	128
GUIA ANÁLISIS DE CICLO DE VIDA. FUNDAMENTOS Y DEFINICIONES. ....	131
<b><u>6. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA POSIBLE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS.....</u></b>	<b><u>133</u></b>
<b>6.1. ANÁLISIS DOFA DE OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN O CONTINUIDAD DEL PROYECTO... 133</b>	
ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA .....	133
ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN INDIVIDUAL .....	136
<b>6.2. POTENCIALES FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS S PYMES PARA FUTURA ASESORÍA TÉCNICA.....</b>	<b>138</b>
<b><u>7. CONCLUSIONES.....</u></b>	<b><u>139</u></b>





## Listado de de tablas

TABLA 1. RELACIÓN DE ENTIDADES A NIVEL NACIONAL .....	17
TABLA 2. ESTRATEGIAS MAVDT. COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES. ....	30
TABLA 3. BIENES Y SERVICIOS CON NORMAS TÉCNICAS ASOCIADAS.....	35
TABLA 4. RESUMEN ETAPAS COMUNES PARA TODOS LOS PROCESOS DE SELECCIÓN .....	65
TABLA 5. ACTIVIDADES DETALLADAS PROYECTO COMPLETO DE CPS. FASES I, II Y III .....	96
TABLA 6. CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO .....	111
TABLA 7. RESULTADOS GENERALES DE LAS REUNIONES TÉCNICAS .....	112
TABLA 8. LISTADO POTENCIALES EMPRESAS SECTOR ARTES GRÁFICAS .....	117
TABLA 9. LISTADO POTENCIALES ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE.....	118
TABLA 10. LISTADO POTENCIALES ESTABLECIMIENTOS RURALES DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE .....	119
TABLA 11. LISTADO POTENCIALES EMPRESAS DEL SECTOR TRANSPORTE .....	120
TABLA 12. LISTADO POTENCIALES EMPRESAS DE INSUMOS DE OFICINA Y ASEO .....	120
TABLA 13. LISTADO POTENCIALES EMPRESAS DE MATERIALES PÉTREOS.....	121
TABLA 14. ANÁLISIS DOFA: METODOLOGÍA CONJUNTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS.....	135
TABLA 15. ANÁLISIS DOFA: METODOLOGÍA INDIVIDUAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS.....	137

## Listado de anexos

ANEXO 1. INFORME ETAPA DIAGNÓSTICO PROYECTO MAVDT - PNUMA.....	30
ANEXO 2. LISTADO COMPLETO DE EMPRESAS PARTICIPANTES FERIA 2009. ....	37
ANEXO 3. LISTADO DE ALGUNAS DE LAS EMPRESAS IDENTIFICADAS COMO PROVEEDORES DE BIO INSUMOS. ....	38
ANEXO 4. DOCUMENTOS LEGALES DEL ANÁLISIS. ....	93
ANEXO 5 ACTAS DE REUNIONES TÉCNICAS. ....	111
EL ANEXO 6. PRESENTA LAS MEMORIAS DE LOS TALLERES. ....	128
ANEXO 7. “GUÍA COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES. PAUTAS DE IMPLEMENTACIÓN”. ....	129
ANEXO 8. “GUÍA ANÁLISIS DE CICLO DE VIDA. FUNDAMENTOS Y DEFINICIONES”. ....	131

## Listado de figuras

FIGURA 1. UBICACIÓN DE CAR´S Y ALGUNAS ENTIDADES PÚBLICAS .....	16
FIGURA 2. PROCESOS DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES.....	24
FIGURA 3. PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS.....	27
FIGURA 4. ENTIDADES ESTATALES VINCULADAS A LA BMC.....	28
FIGURA 5. ESQUEMA GENERAL DEL PROYECTO DE CPS EN COLOMBIA.....	94
FIGURA 6. IMAGEN DE FORMATO DE CONFORMACIÓN EQUIPO DE TRABAJO.....	97
FIGURA 7. ANÁLISIS DE LOS RUBROS DE MAYOR COSTO Y DEMANDA DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE MEDELLÍN ...	106
FIGURA 8. ANÁLISIS DE LOS RUBROS DE MAYOR COSTO Y DEMANDA DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ.....	107
FIGURA 9. ANÁLISIS DE LOS RUBROS DE MAYOR COSTO Y DEMANDA DE CORANTIOQUIA.....	108



FIGURA 10. ANÁLISIS DE LOS RUBROS DE MAYOR COSTO Y DEMANDA DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE SABANETA . 109  
FIGURA 11. CLASIFICACIÓN RESULTADOS ETAPA INICIAL PROYECTO PILOTO REGIONAL ..... 110

## Listado de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1. TALLER DE CAPACITACIÓN CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CHILE Y COSTA RICA ..... 126  
ILUSTRACIÓN 2. TALLER DE CAPACITACIÓN CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE BRASIL..... 127  
ILUSTRACIÓN 3. TALLER DE CAPACITACIÓN EN CICLO DE VIDA CON EXPERTA MEXICANA ..... 128



## 1. RESUMEN EJECUTIVO

### *Política Nacional*

En Colombia la gestión ambiental se organiza a partir de 1993, con la expedición de la Ley General Ambiental - Ley 99, con la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; así mismo se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA, el cual según el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones, que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella.

Las entidades que hacen parte del SINA son el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y los institutos vinculados o adscritos a él, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los departamentos, distritos o municipios y las organizaciones no gubernamentales. Estas entidades tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; todas ellas están distribuidas a lo largo del país y son las entidades con las cuales potencialmente se puede replicar el programa de Compras Públicas Sostenibles.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de su misión de contribuir y promover el desarrollo sostenible del país, y por sus funciones de máxima autoridad en temas ambientales, desarrolló en 1997 la Política de Producción Más Limpia, la cual tuvo grandes logros y estuvo en vigencia hasta el 2010, año en el que fue actualizada por la **Política Nacional de Producción y Consumos Sostenible**, que a su vez integra la Política de Producción Más Limpia y el Plan Nacional de Mercados Verdes. Dicha política se desarrolló siguiendo los patrones internacionales del Proceso de Marrakech de producción y consumo sostenible.

La actual Política de Producción y Consumo Sostenible busca modificar los patrones insostenibles de producción y consumo de los diferentes actores de la sociedad nacional, de manera que ayuden a contribuir con la reducción de la contaminación, conservación de los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios y estimular el uso sostenible de la biodiversidad, como fuentes de la competitividad empresarial y de calidad de vida. Dentro de la política de Producción y Consumo Sostenible, se estableció como una de las estrategias primordiales, **la compra responsable de productos y servicios sostenibles**.





### ***Iniciativas actuales***

En 2010 Colombia se postuló ante el PNUMA como país piloto para el proyecto "Fortalecimiento de las capacidades para las Compras Públicas Sustentables (SPP) en países en desarrollo" obteniendo respuesta positiva. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) es quien lidera y ejecuta el proyecto, y el Centro Nacional de Producción Más Limpia (CNPML) hace parte de la junta directiva creada dentro de dicho proyecto.

Adicionalmente en el país se han adelantado algunas iniciativas en compra sostenibles de bienes y servicios:

La Secretaría de Gobierno realizó la ***Guía de Contratación Verde***, la cual busca dar a conocer a los servidores públicos los criterios ambientales y las recomendaciones generales en materia contractual y se encuentra disponible en <http://www.gobiernobogota.gov.co>.

La Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá desarrolló un ***Manual de Compras Verdes***, que busca apoyar la gestión de las empresas que han decidido ir más allá de las exigencias legales y el cual se encuentra disponible en <http://www.secretariadeambiente.gov.co>.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial incluyó dentro de su gestión ambiental un ***Programa de Compras Sostenibles***, incorporando criterios de sostenibilidad en los procesos contractuales de diversos bienes y servicios que consume la entidad.

La legislación nacional cuenta con algunas normas que obligan a las entidades públicas a hacer un uso eficiente de los recursos, como es el caso de ***uso de iluminación eficiente*** para todos los usuarios del servicio de energía.

Finalmente, y como objeto de este reporte, el CNPML con el apoyo del Gobierno Suizo a través de ONUDI realizó el presente proyecto definición del esquema de implementación de las compras públicas sostenibles con cuatro entidades ambientales locales de la región de Antioquia

Adicional al enfoque ambiental, en el país el tema social se ha venido incorporado a nivel industrial a través de procesos de comunicación y sostenibilidad, que por medio de los reportes de sostenibilidad, evidencian las estrategias definidas en acciones económicas, ambientales y sociales y el diálogo directo con los stakeholders. Igualmente las entidades públicas han venido incorporando en sus



numerosos proyectos, esquemas sociales que evidencian el interés nacional por mejorar la calidad de vida.

### ***Oferta de productos verdes***

El país cuenta con una gama de productores que comienzan a considerar la sostenibilidad como un factor diferenciador y de valor agregado para sus bienes y servicios, y aunque sigue siendo incipiente el tema, el MAVDT, buscan ampliar la oferta de productos verdes desarrollando diversas ferias y eventos que agrupan y potencializan a estos productores. De igual manera las entidades ambientales, las universidades y otras entidades relacionadas con el medio ambiente y el consumo sostenible, desarrollan diferentes ferias locales que permiten promover las iniciativas adelantadas con enfoque ambiental y social, lo cual ha motivado a la sociedad a interesarse cada vez más por los productos y servicios con características que garanticen un cuidado real del ambiente y la sociedad, lo cual repercute en mayores exigencias del mercado.

### ***Proyecto piloto regional - CNPMLTA***

Aunque en el país se han desarrollado diferentes iniciativas nacionales y regionales sobre las compras públicas sostenibles, no se cuenta aún con un sistema formalmente divulgado o en ejecución que pueda ser replicado e incorporado en todas las entidades públicas del estado.

El presente Proyecto Piloto de Compras Públicas se desarrolló como una iniciativa del Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales de Colombia / CNPMLTA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial / ONUDI, y contó con el apoyo económico del Gobierno Suizo a través de Seco y de ONUDI, además del apoyo institucional del MAVDT como máximo ente normativo ambiental del país.

Para este proyecto se logró la participación de cuatro entidades públicas de la región de Antioquia: Área Metropolitana del Valle de Aburrá / AMVA, Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia / CORANTIOQUIA, Secretaría del Medio Ambiental de Medellín y Secretaría del Medio Ambiente de Sabaneta.

Los principales resultados obtenidos del presente proyecto piloto se resumen en el análisis legal para la futura implementación de las CPS, la capacitación y el entrenamiento del equipo multidisciplinario conformado por el CNPML y las entidades participantes, la preselección de bienes y servicios, el listado de potenciales Pymes para la futura asesoría técnica y los documentos de apoyo



para la implementación de las CPS que incluyen entre otros temas, el listado general de requisitos ambientales y sociales para los bienes y servicios preseleccionados.

En este proyecto la posible implementación de las compras públicas para Colombia, fue revisada desde la perspectiva legal basándose en el análisis mismo de los principios generales de la contratación pública colombiana, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. ***El análisis demuestra que no se encuentran mayores obstáculos para incorporar criterios de sostenibilidad en las compras públicas.***

Los principios que rigen las compras públicas sostenibles son los mismos que están previstos en la Constitución y en la legislación de protección y conservación del ambiente, y coinciden con los principios ambientales consagrados en los tratados internacionales a los cuales Colombia se ha adherido. Si bien, en el estatuto general de contratación pública, no se incluyen expresamente criterios de sostenibilidad en forma explícita, la normativa deja abierta la posibilidad de incorporarlos en las especificaciones técnicas de los pliegos. ***La incorporación o no de dichos criterios en la compra de bienes y servicios es actualmente más una barrera cultural que legal.***

Otro factor de análisis considerado fue el estudio de los manuales de compra de cada una de las entidades que hacen parte del proyecto piloto, con lo que se evidenció que todos los manuales contienen herramientas de apoyo a la gestión institucional para fijar los lineamientos, procedimientos, seguimiento, evaluación y control en las etapas de planeación, precontractual, contractual y pos contractual de cada proceso de contratación, de conformidad con las normas vigentes en materia de contratación pública.

Algunos de los manuales hacen referencia a la incorporación de políticas internas en las cuales se encuentra la aplicación de principios ambientales y sociales, o señalan la misión de la entidad que hace referencia al desarrollo sostenible, pero en ningún caso se determinan de manera específica algún aspecto relacionado con análisis de sostenibilidad dentro de los criterios técnicos, que deben incorporarse en el proceso de la contratación. Si bien, los manuales de contratación no incorporan explícitamente criterios especiales para realizar la contratación con criterios de sostenibilidad, ***se puede concluir que no presentan impedimento legal para iniciar al interior de cada entidad un proceso que permita implementar las compras sostenibles.***

Las entidades públicas definen sus presupuestos a través de planes, programas y proyectos anualmente. El plan financiero debe incluir indicadores de resultados para medir el impacto de las inversiones y cada año se debe presentar un informe





de ejecución a las oficinas de planeación para efectos de seguimiento y evaluación.

Todas las compras deben hacerse por medio de un catálogo denominado CUBS, el cual es un listado de códigos, identificaciones y estandarizaciones, de los bienes y servicios de uso común o de uso en obras que contratan las entidades estatales. Todas las entidades deben referenciar a estos códigos CUBS, los bienes y servicios que desean adquirir, esto se realiza con la finalidad de garantizar la transparencia de la actividad contractual en el cumplimiento de los fines del Estado. En algunas ocasiones las compras se realizan de manera electrónica.

Las compras electrónicas en Colombia se han venido utilizando desde el año 2008, y las entidades públicas pueden realizar las compras de bienes y servicios por medio de dos procesos:

**Subasta inversa**, consiste en una negociación realizada en la web, que permite la reducción sucesiva de precios, durante un tiempo determinado - si es inversa o directa- según lo estipulen los pliegos de condiciones, lo que permite eliminar las barreras de tiempo y espacio para aquellos proponentes ubicados en ciudades, departamentos o países lejanos; disminuir las prácticas corruptas; aumentar la confianza entre las entidades públicas y los proponentes; contribuir con la protección del medio ambiente, por las reducciones que se alcancen en el uso del papel; aumentan las oportunidades de negocio para los proponentes; y facilitar los reportes de información para los entes de vigilancia y control.

**Bolsa Mercantil de Colombia – BMC**, que es una bolsa de Commodities, en la cual es posible negociar productos y servicios agropecuarios, pesqueros, agroindustriales y bienes uniformes. En la bolsa se pueden negociar productos, títulos y servicios de origen y/o destino agrícola, en diferentes grados de transformación agroindustrial, bienes agroindustriales homogéneos destinados al Mercado de Compras Públicas y otros Commodities. (Agrícolas, Pecuarios, Forestales, Procesados, Pesqueros, Insumos, Empaques, Productos Terminados, Servicios, Bienes Uniformes).

**Otro análisis realizado fue el de los planes de compra anuales** de las entidades participantes, con el fin de determinar los bienes y servicios a los cuales se les debe iniciar la definición de criterios ambientales y sociales. **Este análisis determinó los bienes y servicios más costosos y de mayor demanda para las entidades**, y se sumó al análisis global de determinación del grupo de bienes y servicios que iniciará el proceso de identificación de criterios socio ambientales.





Las estadísticas nacionales sobre la compra de bienes y servicios por entidades públicas, muestran que entre otros, **los productos que en mayor proporción son adquiridos son: (i) los suministros y aparatos de oficina, (ii) los servicios profesionales, (iii) los libros, mapas y otras publicaciones, (iv) los alimentos, (v) los servicios de apoyo administrativo, funcionamiento y equipos y (vi) los suministros de aseo. Todos ellos sin considerar obviamente los costos de obras públicas que son los que mayor rubro económico.** Los planes de compra de las entidades que hacen parte del proyecto piloto, ratifican esta estadística, ya que para ellas los servicios de impresión, publicación y artes gráficas, la compra de papel y el servicio de transporte, son unos de los rubros más importantes en todas las entidades.

Adicional al estudio legal, al análisis de los manuales de contratación y de los planes de compra, **se realizaron reuniones técnicas de trabajo con las entidades participantes.** En dichas reuniones de trabajo se realizó el análisis de los resultados de los planes de compra, los manuales de contratación, se debatió sobre los bienes y servicios prioritarios, se analizó el resultado de estudios legal y se realizaron ejercicios de definición de criterios ambientales y sociales de algunos productos.

**Como resultado de las reuniones y del trabajo técnico del CNPML, se determinaron los rubros que se consideran de alto interés, sea por su cantidad, su costo, su impacto, su relación con programas regionales o nacionales, o la normatividad asociada a su compra o producción.** Los rubros seleccionados fueron: (i) agregados pétreos, dado su alto impacto ambiental y social y su participación como sector en un programa regional de mejoramiento, (ii) alojamiento y hospedaje, por contar con sello ambiental y apoyo del MAVDT en términos de promoción y divulgación a nivel nacional e internacional, (iii) suministro de productos de aseo por contar con normatividad y su alta demanda, (iv) servicios de impresión, (v) publicación y artes gráficas, (vi) compra de papel y (vii) servicio de transporte; estos cuatro últimos dado su análisis frente a los planes de compra de las entidades involucradas. **Para cada bien o servicio de esta selección se determinaron de manera general algunos criterios de sostenibilidad.**

**Los bienes y servicios seleccionados serán analizados en detalle en futuras etapas del proyecto, para determinar con mayor especificidad los impactos ambientales y sociales asociados, y los criterios claves en las futuras contrataciones públicas. Este análisis será respaldado entre otros, con estudios de Análisis de Ciclo de Vida como herramienta básica de definición de criterios.**





Paralelo al trabajo de selección de bienes y servicios, se realizó la **identificación de potenciales pequeñas y medianas empresas de la región (PyMES), que podrán ser objeto de asesoría en futuras etapa del proyecto piloto de Compras Públicas**. La identificación se realizó bajo criterios de: trabajos previos, imagen y calidad de los servicios, interés de participar en proyectos pilotos, empresas de la región con fácil acceso para participar en proyecto de asesoría y capacitación.

**Como componente adicional, el proyecto piloto incluía el entrenamiento y la capacitación de los funcionarios de las entidades participantes. Se realizaron diferentes jornadas de entrenamiento y reuniones de trabajo, en las cuales participó el personal de cada una de las entidades participantes, y se contó con expositores de países como Costa Rica, Chile, Brasil y México.**

Se desarrollaron talleres que permitieron conocer la experiencia de otros países, se dio a conocer la posición legal y los principios basados en un enfoque de ciclo de vida.

Finalmente como apoyo a la implementación de las Compras Públicas Sostenibles, el Centro Nacional de Producción Más Limpia desarrolló el documento **“Guía de Compras Públicas, Pautas de Implementación”**, que pretende orientar a las entidades en la estructuración de su propio modelo de compras sostenibles bajo el esquema de Mejoramiento continuo. La guía se basó en el modelo PHVA (Planear, Hacer, Verificar, Actuar) y en el modelo ISO 14001. Así mismo dada la importancia del Ciclo de Vida en las Compras Públicas Sostenibles, se elaboró una **“Guía ACV. Fundamentos y definiciones”** que le permitiera a las entidades entender de forma sencilla el concepto para su posterior aplicación a la hora de definir criterios de sostenibilidad en las compras públicas.





## **2. POLÍTICAS NACIONALES, PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN**

### **2.1. ESQUEMA GENERAL NACIONAL**

#### **ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL**

En Colombia a partir de 1993 con la expedición de la Ley General Ambiental, Ley 99, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así mismo se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

El Sistema Nacional Ambiental (SINA), según el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en ella; fue reglamentado parcialmente por el Decreto 1600 de julio 27 de 1994.

Así, las entidades que hacen parte del SINA son: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y los institutos vinculados o adscritos a él, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los departamentos, distritos o municipios y las organizaciones no gubernamentales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; están distribuidas a lo largo del país según las regiones definidas para Colombia. En el siguiente mapa es posible observar la ubicación de las Corporaciones Autónomas Regionales y algunas entidades públicas del país con las cuales es posible replicar las compras públicas sostenibles. En el mapa en los numerales 10 y 15 están ubicadas las corporaciones y entidades públicas que hacen parte del proyecto piloto de compras públicas en Colombia.





Figura 1. Ubicación de CAR's y algunas entidades públicas

**Tabla 1. Relación de entidades a nivel nacional**

NÚMERO	ENTIDAD
1	Corporación Autónoma Regional de la Guajira
2	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
3	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
4	Corporación Autónoma Regional del Cesar
5	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge
	Corporación Autónoma Regional de Sucre
6	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
7	Corporación Autónoma Regional del Dique
	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
8	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
9	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó
10	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
	Secretaría del Medio Ambiente de Medellín
	Secretaría del Medio Ambiente de Sabaneta
	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
	Empresas Públicas de Medellín
	Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra
11	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
	Corporación Autónoma Regional de Santander
12	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía
13	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
14	Corporación Autónoma Regional de Caldas
15	Corporación Autónoma Regional del Guavio
	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
16	Corporación Autónoma Regional de Chivor
	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
17	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
18	Corporación Autónoma Regional del Quindío
19	Corporación Autónoma Regional del Tolima
20	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena
21	Corporación Autónoma Regional del Cauca
22	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
23	Corporación Autónoma Regional de Nariño
24	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
25	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico
26	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



## POLÍTICA NACIONAL DE PRODUCCIÓN Y CONSUMOS SOSTENIBLE

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como principal autoridad en temas ambientales, tiene como objeto principal el “*contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral*”. Como una de sus estrategias de estado el Ministerio desarrolló la Política Nacional de Producción y Consumos Sostenible, que a su vez integra la Política de Producción Más Limpia y el Plan Nacional de Mercados Verdes.

En 1997 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desarrolló la **Política de Producción Más Limpia** que hasta su vigencia (2010) obtuvo los siguientes logros:

- 76 guías ambientales sectoriales
- Creación del Centro Nacional de Producción Más Limpia y tecnologías Ambientales - CNPMLTA
- Creación de Nodos de Producción Más Limpia - PML y Ventanillas Ambientales
- Firma de convenios de Producción Más Limpia
- Legislación y aplicación de Incentivos tributarios
- Desarrollo normativo: Emisiones fuentes fijas, Emisiones fuentes móviles, Residuos peligrosos, Sellos ambientales colombianos, Sellos ambientales para Hoteles, entre otros.

Luego de aproximadamente doce años de vigencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, evalúa la política de PML para incluir no solo la producción sino también el Consumo Sostenible, desde la orientación de los procesos (agua/energía/residuos/Materias Primas), inclusión de responsabilidades del consumidor y fue así como definió la **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible**.

La nueva **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible** plantea dentro de su contexto político lo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible “Hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Ambiente. Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible. 2010.



- La Política de Producción y Consumo Sostenible **se orienta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo por parte de los diferentes actores de la sociedad nacional**, lo que contribuirá a reducir la contaminación, conservar los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios y estimular el uso sostenible de la biodiversidad, como fuentes de la competitividad empresarial y de la calidad de vida.
- El **capital natural de Colombia es el patrimonio que heredarán las futuras generaciones y la fuente del desarrollo del país**. Para conservarlo, se requiere de un modelo de crecimiento económico diferente. Este nuevo modelo parte de la eficiencia económica que evita externalidades y da el valor que corresponde a todos los bienes y servicios ambientales y un cambio de paradigma hacia una producción cíclica, con criterios ambientales a lo largo del ciclo de vida del producto.
- La **Política de Producción y Consumo Sostenible responde a los compromisos adquiridos de manera voluntaria por el país en el marco del Proceso de Marrakech** el cual es impulsado por la Organización de Naciones Unidas -ONU, para dar cumplimiento al capítulo III del plan de implementación de la Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002). Este mismo proceso reafirma y busca avanzar más allá de la Agenda 21, que dio inicio a un proceso internacional orientado al estímulo de una producción más limpia, a partir de la Cumbre de la Tierra, organizada por la misma ONU en el año de 1992.

Desde entonces, para mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos, diversos gobiernos de todo el mundo promueven la producción más limpia como una estrategia complementaria a los instrumentos regulatorios. El principio central de la estrategia de producción más limpia y conceptos asociados como el de eco-eficiencia, consideran que la contaminación y la acelerada pérdida de recursos naturales constituyen un indicador de ineficiencias en la producción y en el uso de productos y servicios. En la medida en que estas ineficiencias son evitadas a través de la instrumentación de alternativas preventivas, los sectores mejoran su desempeño ambiental y al hacerlo, obtienen beneficios económicos.

Lo anterior permite tener una oferta de bienes y servicios más sostenibles en los mercados y, por ende, contribuye a promover un consumo más sostenible. La producción más limpia y el consumo sostenible son conceptos complementarios entre sí: por definición, uno conlleva e impulsa al otro. La oferta de productos más limpios impulsa el consumo más sostenible y la demanda de productos más sostenibles, impulsa la producción más limpia. Esta mutua interacción y su efecto sobre los





impactos ambientales y la competitividad, convierte a la producción y consumo sostenible (PyCS) en eje importante de las políticas de desarrollo y de las políticas ambientales para un amplio rango de países en el mundo.

La evolución de los mecanismos de aplicación de PyCS ha sido notoria. Un amplio rango de países de Asia, Europa Occidental y América Latina, organismos regionales como la Unión Europea -UE y entidades como la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos -EPA, cuentan con políticas públicas y programas relacionados. Se destaca una red internacional de centros de producción más limpia de la que forman parte 43 países del mundo, la inclusión de la eco-eficiencia como elemento central de la política de desarrollo de la Unión Europea y países como Corea del Sur y la creación de programas específicos de asistencia técnica para la promoción de la producción más limpia y el consumo sostenible en pequeñas y medianas empresas (Pymes). Estas iniciativas generalmente han sido impulsadas y apoyadas por la banca multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID, el Banco Mundial -BM, el Marco Común de Evaluación de la Unión Europea (CAF, sigla en inglés de Common Assessment Framework), o la Corporación Financiera Internacional IFC, entre otros.

Por medio de estos avances y muchos otros no mencionados, la producción más limpia y el consumo sostenible se han convertido en nuevos paradigmas para la gestión ambiental, lo que ha contribuido a la evolución de su enfoque. Algunos ejemplos de cambios en el paradigma de gestión ambiental que muestran los avances internacionales son: (i) Instrumentos de comando y control versus incentivos del mercado, (ii) Optimización de procesos versus optimización del ciclo de vida del producto y negocios sostenibles, (iii) Gestión de residuos versus gestión de materia prima, (iv) Empresas individuales versus cadenas productivas, redes de empresas y simbiosis industrial y, (v) Cultura de consumo versus cultura del consumo sostenible. Estos avances a nivel internacional muestran el alcance del conocimiento sobre la relación entre medio ambiente y los patrones de desarrollo económico.

En particular, estos conceptos, alternativos a la cultura insostenible de consumo (uso excesivo del transporte privado, consumo como señal de estatus, etcétera), han abierto nuevos cauces hacia políticas ambientales sostenibles, así como a la integración de la producción y el consumo sostenible a través el ciclo de vida del producto. Se trata de optimizar o hacer más eficientes los sistemas existentes con miras a cambiar completamente los diseños actuales, de transformar la cultura de consumo actual hacia alternativas más sostenibles y estimular el emprendimiento de





nuevos negocios que parten de ofrecer bienes y servicios con características ambientales o que aplican un uso sostenible de la biodiversidad.

En la Política de Producción y Consumo Sostenible se reconocen e introducen estos nuevos desarrollos, sin desconocer el amplio camino que falta por avanzar en la optimización de los sistemas actuales. En un contexto complejo y heterogéneo como el colombiano, el reto de la sostenibilidad consiste en ampliar la masa crítica encaminada hacia ella. Por ende, las estrategias planeadas en esta política buscan ampliar el alcance de las políticas precedentes y complementarlas con la introducción de nuevos enfoques basados en el ciclo de vida del producto y en el consumo sostenible.

- En Colombia, **la producción y el consumo sostenible se ha institucionalizado como estrategia relevante para avanzar en la gestión ambiental de los sectores público y privado.** En 1997, el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia adoptó su Política Nacional de Producción Más Limpia para impulsar la nueva institucionalidad ambiental en el país. En el año 2002, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT expidió su Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes.

Ambas iniciativas impulsaron un amplio rango de acciones que fueron desarrolladas por empresas, autoridades ambientales, comunidades y universidades alrededor del país. Dentro de estas acciones se destacan los convenios de producción más limpia, los programas demostrativos de asistencia técnica para la instrumentación de alternativas preventivas, los centros de producción más limpia, las guías ambientales, los programas de autogestión ambiental, los concursos de negocios verdes, ferias como Bioexpo, los convenios de productos ecológicos y de biocomercio en los supermercados y plazas de mercados verdes, entre otros.

Los resultados de estas iniciativas han mostrado avances en materia de producción más limpia y consumo sostenible, para mejorar el desempeño ambiental de las empresas colombianas y mejorar su competitividad.

Hoy en día, la producción más limpia y el consumo sostenible aún son estrategias empleadas de manera independiente por los sectores público y privado para afrontar los retos ambientales. Los desarrollos relacionados con la globalización y la integración de la variable ambiental, como un elemento central de la política pública y la competitividad, hacen evidente la importancia de integrar estos conceptos y de esta manera, orientar la



gestión hacia el enfoque preventivo, el aprovechamiento sostenible de los recursos y la consideración de variables de sostenibilidad en el diseño y desarrollo de proyectos de infraestructura, para así asegurar un manejo responsable y sostenible ante los crecientes y variados requerimientos de los mercados.

- **Con la Política de Producción y Consumo Sostenible se busca avanzar sobre los logros alcanzados y actualizar las prioridades, conceptos y estrategias de implementación, para ponerse a la par con las tendencias internacionales**, incluyendo los compromisos del Estado Colombiano ante el Proceso de Marrakech.

En dicho contexto, el “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, incorpora estos planteamientos y en el capítulo 5 “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”, señala la necesidad de integrar las consideraciones ambientales y del riesgo en los procesos de planificación, de manera que se promueva la adopción de modalidades sostenibles de producción y consumo, así como la reducción del riesgo y la prevención de la degradación ambiental.

Para ello propone, entre otras líneas de acción, el fortalecimiento de los vínculos entre la Política de Producción más Limpia y el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes, la promoción de la gestión integral de residuos desde los patrones de producción y consumo hasta su aprovechamiento y valorización o disposición final y la formulación e implementación de herramientas y metodologías para promover el consumo sostenible, adaptadas a las condiciones sociales, económicas y ambientales de las regiones y del país, como el eco diseño, el análisis de ciclo de vida y las compras sostenibles, entre otras.

Dentro el anterior contexto, las compras públicas sostenibles, constituyen una herramienta de apalancamiento al desarrollo sostenible, al promover cambios en las formas de producción en los productos y servicios disponibles en el mercado, hacia bienes y servicios producidos y proveídos de manera responsable, así como en la transformación y modificación de patrones en el comportamiento de todos los actores asociados en la cadena de abastecimiento - proveedores, usuarios, compradores, consumidores entre otros.



## **PRESUPUESTACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

Las entidades públicas desarrollan sus actividades a través de planes, programas y proyectos surgidos del gobierno nacional, departamental y municipal.

En Colombia cada que se inicia una vigencia de gobierno, cuatro años para gobierno nacional y municipal y tres para corporaciones autónomas regionales, se debe convertir el programa electoral en un Plan de Desarrollo; para ello los gobernantes cuenta con el Consejo de Gobierno y Consejo territorial de planeación, con el cual se evalúan las propuestas del plan, se señalan prioridades, etc.

Una vez definidas las estrategias, programas y proyectos del Plan de Desarrollo, se debe presentar éste al congreso, asamblea o concejo, quienes son los encargados de estudiar su conveniencia material, técnica, presupuestal y política del mismo. Los planes de desarrollo son el instrumento con que los gobiernos orientan y racionalizan su acción y sirve de referente para evaluar su desempeño. Esto se soporta bajo la Ley 152 de 1994.

Una vez aprobado el Plan de Desarrollo se procede a hacer el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI, el cual tiene por objeto determinar los programas y proyectos de inversión a ejecutar en cada año y que son financiables con las distintas fuentes de recursos, dicho plan debe ser sometido a aprobación por el congreso, asamblea o concejo nuevamente, ([Decreto 2680/93](#)). El plan debe incluir indicadores de resultados para medir el impacto de las inversiones y cada año se debe presentar un informe de ejecución a las oficinas de planeación para efectos de seguimiento y evaluación.



Figura 2. Procesos del plan operativo anual de inversiones

Aunque los recursos son definidos para los proyectos de cada año, según el [Decreto 111 de 1996](#), en su Art. 23, las Entidades pueden comprometer vigencias futuras, es decir comprometer recursos del año siguiente para continuar con la ejecución de proyectos, esto es posible con la aprobación de la Asamblea o Concejo, siempre que estén contemplados en el Plan de Desarrollo y no se exceda su capacidad de endeudamiento.

Para hacer un seguimiento y vigilancia de la contratación, se expidió la [ley 598 de 2000](#), con la cual se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal - SICE, el Catálogo único de Bienes y Servicios - CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia - RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la administración pública y se dictan otras disposiciones.

El catálogo CUBS, es un listado de códigos, identificaciones y estandarizaciones, de los bienes y servicios de uso común o de uso en obras que contratan las entidades estatales; por tanto las entidades deben referenciar los bienes y servicios que desean adquirir a estos códigos, esto se realiza con la finalidad de garantizar la transparencia de la actividad contractual en el cumplimiento de los fines del Estado.



Todas las entidades públicas deben, elaborar, registrar y actualizar sus respectivos planes de compras anuales en el Portal del SICE.

### **LEY 819 DE 2003**

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

### **DECRETO 111 DE 1996**

Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Algunos de los artículos que hacen mayor énfasis en le procesos de presupuestación son los siguientes:

**ARTICULO 1o.** La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (Ley 38/89, artículo 1o.; Ley 179/94, artículo 55, inciso 1o.).

**ARTICULO 3o. COBERTURA DEL ESTATUTO.** Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga. A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione. (Ley 38/89, artículo 2o., Ley 179/94 artículo 1o.).

**ARTICULO 4o.** Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta

o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179/94, artículo 63).

**ARTICULO 5o.** Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado (Ley 225/95, artículo 11).

**ARTICULO 8o.** El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38/89 artículo 5o. Ley 179/94, artículo 2o.).

## MÉTODOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.

En Colombia las entidades públicas desde el año 2008 pueden realizar las compras de bienes y servicios de manera electrónica por medio de dos procesos:

### Subasta inversa

Esta figura consiste en una negociación realizada en la web, que permite la reducción sucesiva de precios, durante un tiempo determinado - si es inversa o directa- según lo estipulen los pliegos de condiciones; esta herramienta permite:

- Eliminan las barreras de tiempo y espacio para aquellos proponentes ubicados en ciudades, departamentos o países lejanos.
- Disminuir las prácticas corruptas y aumentar la confianza entre las entidades públicas y los proponentes, en términos contractuales.
- Procesos transparentes.
- Contribuir con la protección del medio ambiente, por las reducciones que se alcancen en el uso del papel.
- Aumentan las oportunidades de negocio para los proponentes.
- facilitar los reportes de información para los entes de vigilancia y control.

- Impacta la política pública e institucional, por la nueva forma de interacción entre el sector público y privado.

**Bolsa Mercantil de Colombia – BMC. Bolsa de Commodities**  
<http://www.bna.com.co/home/1>

Escenario de negociación de servicios y productos agropecuarios, pesqueros, agroindustriales y bienes uniformes.

La Ley Colombiana mediante el Decreto 2474 de 2008, el cual reglamenta la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, establece que las Entidades Estatales pueden adquirir Bienes Uniformes a través de Bolsas de Productos.



**Figura 3. Procesos de contratación en las entidades públicas**

La BMC se encuentra vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. A su vez es una entidad autorregulada con el objetivo de preservar la integridad de los mercados administrados por la Bolsa, la profesionalización de los intermediarios y el mantenimiento de un escenario de negociación transparente, a través del Área de Seguimiento y la Cámara Disciplinaria de la BMC.

En la bolsa se pueden negociar productos, títulos y servicios de origen y/o destino agrícola, en diferentes grados de transformación agroindustrial, bienes agroindustrial, homogéneos destinados al Mercado de Compras Públicas y otros Commodities. (Agrícolas, Pecuarios, Forestales, Procesados, Pesqueros, Insumos, Empaques, Productos Terminados, Servicios, Bienes Uniformes).

Esta herramienta de selección abreviada garantiza la formación objetiva de precio por cuenta de los vendedores mediante el sistema de subasta sin necesidad de contar con la infraestructura física, ni técnica para adelantar la negociación con una disminución de los costos asociados a los procesos de contratación.

Así mismo permite agilidad para los compradores teniendo una pronta respuesta a las necesidades de los Compradores; agilidad para los proveedores, al no someterlos a largos procesos para actuar en la BMC, una llamada es suficiente. La BMC certifica la calidad de los productos a través del Departamento Técnico. Productos previamente estandarizados, con formación de precio mediante el mecanismo de subasta a la baja, e igualdad de participación en el mercado.

A 2009 en el mercado de compras públicas se han negociado más de 655 Millones de Dólares en productos de origen o destinación agropecuaria y de características técnicas uniformes y de común utilización, ejecutados por 76 entidades estatales que han acudido al escenario de comercialización de la BMC. La Bolsa está desarrollando el mercado de futuros de Commodities y financieros, que permita a los inversionistas la posibilidad de expandir su portafolio de inversión en un nuevo mercado y a los productores y agroindustriales, cubrirse ante variaciones en los precios.

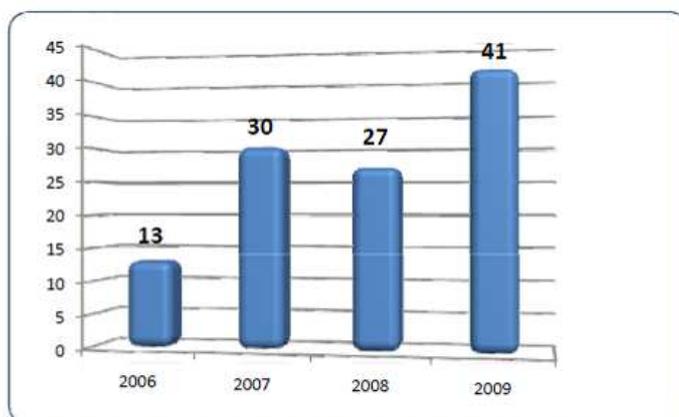


Figura 4. Entidades estatales vinculadas a la BMC



## INICITIVA DE UN PROGRAMA NACIONAL

El Gobierno Suizo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han establecido una asociación para aplicar - en hasta 14 países de todo el mundo - el Enfoque desarrollado por el Grupo de Trabajo de Marrakech (GTM) sobre las Compras Públicas Sustentables (SPP, por sus siglas en inglés) para su aplicación en países en desarrollo. Como resultado de ello, el PNUMA inició en enero de 2009 un proyecto titulado "Fortalecimiento de las capacidades para las Compras Públicas Sustentables (SPP) en países en desarrollo" destinado a 6 países piloto (Uruguay, México, Túnez, Marruecos, Mauricio, Chile y Uruguay) con financiamiento de la Comisión Europea y de Suiza.

La eficacia del Enfoque SPP se basa firmemente en la participación e involucramiento directo que se requiere de los países piloto y sobre la apropiabilidad que esto genera.

Los países que llevan adelante la implementación del proyecto deben constituirse en socios plenos y movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar la adecuada ejecución y aplicación del Enfoque SPP. En este sentido, cada país piloto deberá designar un punto focal nacional gubernamental (MAVDT), que estará a cargo de la aplicación del Enfoque de SPP en el país, incluyendo la conformación y coordinación de un Comité Directivo, formado por las partes interesadas, quien realizará el seguimiento y evaluación del proyecto.

Colombia se postuló como un país piloto para la implementación del proyecto, obteniendo respuesta positiva del PNUMA. Actualmente se adelanta el proyecto a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Centro Nacional de Producción Más Limpia hace parte de la junta directiva del proyecto. Los objetivos planteados son:

- a. Creación de capacidades para impulsar e implementar la estrategia de compras públicas sostenibles establecida en la Política de Producción y Consumo Sostenible para Colombia, a través del desarrollo de la metodología diseñada por el Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech (en adelante el "Enfoque SPP").
- b. Adaptación y mejora del Enfoque SPP.
- c. Definición de los lineamientos que orientarán a las entidades públicas a adoptar un Plan de Contratación Pública Sostenible basado en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles para Colombia.



Implementación de una fase de validación de los lineamientos que orientarán a las entidades públicas a adoptar un Plan de Contratación Pública Sostenible.

Anexo 1. Informe etapa diagnóstico proyecto MAVDT - PNUMA

## 2.2. ANÁLISIS DE INICIATIVAS NACIONALES

### INICIATIVAS GENERALES ACTUALES

Dentro de la Política de Producción y Consumo Sostenible, El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) estableció como una de sus estrategias las “Compras Responsables de Productos y Servicios sostenibles”, dentro de la cual se establecieron las siguientes actividades:

Tabla 2. Estrategias MAVDT. Compras Públicas Sostenibles.

ESTRATEGIA: COMPRA RESPONSABLE DE PRODUCTOS Y SERVICIOS SOSTENIBLES			
LÍNEAS DE ACCIÓN	INDICADORES	LÍDERES DE APLICACIÓN	RELACIÓN CON METAS GENERALES
Fortalecer los instrumentos económicos existentes y desarrollar nuevos que promuevan PyCS	Numero de instrumentos implementados Valor \$ de incentivos aprovechados	Sector automotriz, electrodomésticos, UPME, Transporte, ANDI, Ministerio de Hacienda	Los instrumentos económicos influyen de manera directa en la compra responsable
Definir, reglamentar e implementar un Plan de Contratación Pública Sostenible, basado en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles	% del costo total de las compras estatales que se consideren compras sostenibles.	Instituciones SINA, Presidencia de República, MAVDT	Las compras públicas fomentan de manera directa el valor de bienes y servicios comercializados.
Promover dentro de los proveedores y consumidores de bienes y servicios sostenibles	# de productos y servicios con identificación de sellos o	MAVDT, entidades certificadoras, gremios	Esta línea de acción facilita la auto-gestión en las empresas y contribuye de esta manera a las metas de reducción alcanzadas

<b>ESTRATEGIA: COMPRA RESPONSABLE DE PRODUCTOS Y SERVICIOS SOSTENIBLES</b>			
<b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>LÍDERES DE APLICACIÓN</b>	<b>RELACIÓN CON METAS GENERALES</b>
el uso de auto-declaraciones, certificaciones ambientales	certificados ambientales # de empresas con certificación ISO 14000		por estas mismas.
Presentar guías de especificaciones técnicas de las características de los bienes, servicios y negocios sostenibles,	# de guías publicadas	MAVDT	Esta línea de acción de difusión contribuye a la generación de cultura y participación ciudadana entre los diferentes actores. Su contribución a las metas generales es de manera indirecta.
Desarrollar espacios comerciales a nivel regional, nacional e internacional, así como adoptar Bioexpo Colombia como espacio de promoción de negocios sostenibles	# de empresas participantes \$ Valor de negocios establecidos	Cámara de Comercio, Pro-Export, Gremios, MCIT	Las ferias fomentan de manera directa el valor de bienes y servicios comercializados.
Desarrollar una plataforma de divulgación pública de información sobre productos, servicios y proveedores sostenibles.	# de usuarios	MAVDT, MCIT, Cámara de Comercio	Esta línea de acción de difusión contribuye a la generación de cultura entre los diferentes actores, fomenta el intercambio de experiencias y conocimientos. Su contribución a las metas generales es de manera indirecta.

Algunas de las acciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para fortalecer el tema de consumo sostenible, que se traduce en herramientas que fortalecen el tema de las compras sostenibles, son:

## PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE PROMOVIDOS DESDE EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL MAVDT

### Residuos Posconsumo

Con el fin de promover la gestión ambientalmente adecuada de los residuos posconsumo, la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible ha desarrollado reglamentación y estrategias voluntarias a través de alianzas y acuerdos de concertación con los fabricantes e importadores, para la recolección y gestión de diferentes tipos de residuos, con los siguientes resultados:

### Reglamentarios

RESIDUO	RESULTADOS
Plaguicidas Resolución 693 de 2007 	2.377 toneladas de envases de plaguicidas. 18.746 personas capacitadas.
Medicamentos Vencidos Resolución 0371 de 2009 	433 Kg de medicamentos vencidos en las ciudades de Bogotá y Medellín.
Baterías Usadas Plomo Ácido Resolución 0372 de 2009	Inicia implementación en Septiembre de 2010

## Voluntarios

RESIDUO	RESULTADOS
<p>Aceites Usados</p> 	<p>18.912.521 galones de aceite usado en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla / Cartagena y Bucaramanga.</p>
<p>Celulares y Accesorios</p> 	<p>3.463.011 piezas distribuidas entre celulares, accesorios, baterías Li-on, boards y otras partes. (Cifras a abril de 2010).</p>
<p>Computadores y Periféricos</p> 	<p>2.415 piezas de computadores, distribuidas entre monitores, teclados, CPU, ratones, impresoras y portátiles. 626 donantes. (Campaña realizada el 19, 20, 26 y 27 de abril de 2008).</p>
<p>Equipos de Refrigeración</p> 	<p>Sustitución de 1.900 equipos de refrigeración doméstica. (Campaña realizada entre el 30 de abril y 31 de agosto de 2008).</p>
<p>Tóner y Cartuchos</p> 	<p>196.804 residuos de cartuchos y tóner de impresora. (Cifras a Abril de 2010).</p>
<p>Llantas, Computadores, Celulares y Pilas en San Andrés Islas</p> 	<p>6.100 llantas usadas (39 Ton), 3.407 computadores y periféricos en desuso (19 Ton), 1.653 celulares y accesorios y 5.238 pilas en desuso. (Campaña realizada entre el 22 de noviembre de 2008 y 31 de julio de 2009).</p>
<p>Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos</p>	<p>465 Toneladas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en</p>

RESIDUO	RESULTADOS
	<p>las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. (Campaña realizada entre el 29 de septiembre y 30 de octubre de 2009).</p>
<p>Envases y Empaques</p> 	<p>5.72 Toneladas de material reciclable entre papel, cartón, vidrio, plástico y metal en las ciudades de Bogotá y Medellín. (Campaña con una duración de seis meses a partir de abril 13 de 2010).</p>

### Proyectos pilotos

Para disminuir los efectos ocasionados por la contaminación de mercurio y de cianuro utilizados para el beneficio del oro, se ha prestado apoyo permanente al desarrollo de proyectos piloto en Santander, Nariño, Chocó y Urabá Antioqueño, logrando por ejemplo en Santander una disminución.

Con el fin de promover el desarrollo sostenible y mejorar la gestión ambiental sectorial a través de las entidades del SINA, con recursos del crédito BID - SINA II se cofinanciaron 24 proyectos en producción más limpia por valor de \$7.344.485.314 y otros 10 en aprovechamiento de residuos por valor de \$4.039.520.650.

### Bienes y servicios amigables con el medio ambiente

En cuanto a la implementación del sello ambiental colombiano, como un instrumento de diferenciación de productos y servicios amigables con el medio ambiente se elaboraron 7 normas técnicas en:



**Tabla 3. Bienes y servicios con normas técnicas asociadas**

NTC 5133	Establecimientos de alojamiento y hospedaje
NTC 5517	Embalajes, empaques, cordeles, hilos, sogas y telas de fibras de fique
NTC 5585	Aceites lubricantes para motores de dos tiempos a gasolina
NTC 5131	Productos limpiadores institucionales, industriales y para uso doméstico
NTC 5637	Artesanías, manualidades, hilos, telas y otros productos del diseño, elaborados en fibra de fique con tecnología artesanal
NTC 5714	Artesanías, sombreros y otros productos del diseño elaborados en fibra de caña flecha con tecnología artesanal
NTC 5720	Tableros y celdas para alojar equipos eléctricos y electrónicos de baja y media tensión

A la fecha se han certificado 39 hoteles en diferentes ciudades del país y una empresa fabricante de tableros y celdas para equipos eléctricos y electrónicos.

## INICIATIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS

En Colombia se destacan algunas iniciativas independientes de modelos que buscan la implementación de las compras públicas sostenibles, con esquemas propios o basados en los lineamientos internacionales, entre estos modelos se destacan:

### Secretaría de Gobierno de Bogotá:

La Secretaria de Gobierno de Bogotá desarrolló la Guía de Contratación Verde, que busca dar a conocer a sus servidores públicos los criterios ambientales y las recomendaciones generales en materia contractual. (<http://www.gobiernobogota.gov.co>).

### Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá:

Esta Secretaria cuenta con un Manual Propio de Compras Verdes, que busca apoyar la gestión de las empresas que han decidido ir más allá de las exigencias legales y que se denominan sustentables, debido a que logran identificar el ciclo integrado de los procesos de transformación de los materiales, y se preocupan por controlar los aspectos ambientales que se desprenden de su actividad (<http://www.secretariadeambiente.gov.co>)



### **Entidades Públicas Nacionales:**

Existen algunas normas que obligan a las entidades públicas a hacer un uso eficiente de los recursos, como es el Decreto 3450 de 2008, el cual establece que todos los usuarios del servicio de energía eléctrica sustituirán, conforme a lo dispuesto en el decreto, las fuentes de iluminación de baja eficacia lumínica, utilizando las fuentes de iluminación de mayor eficacia lumínica disponibles en el mercado. Solo se permitirá la utilización de fuentes de iluminación de baja eficiencia lumínica en los casos excepcionales que establezca el Ministerio de Minas y Energía. De acuerdo con este decreto todas las entidades deben garantizar la compra de fuentes de iluminación de baja eficiencia lumínica.

### **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT:**

El MAVDT se encuentra certificado bajo el sistema de gestión ambiental ISO 14001, dentro de dicho sistema se incluyó un programa de compras sostenibles, el cual incorpora criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación de servicios y compras de bienes necesarios para el funcionamiento del MAVDT. Así mismo, se definió un comité interno de compras sostenibles integrado por las direcciones técnicas, grupos de contratos, administrativa, secretaria general e invitados especiales y permanentes como control interno y planeación del Ministerio. Este comité se creó por medio de la resolución 1429 de 2010 y en ella se definen las directrices para la definición de criterios ambientales y la priorización de los bienes a adquirir cada año. Para los procesos de compras sostenibles, actualmente están definiendo los criterios iniciales (considerando los requisitos legales como base inicial) y posteriormente, se hace un estudio de mercado (tele mercadeo) para establecer la oferta de proveedores que cumplan los criterios establecidos.

### **INICIATIVAS PRODUCTORES VERDES**

En la producción y comercialización convencional de bienes y servicios tanto a nivel local como para exportación, se comienza a considerar como un factor importante de valor agregado, la producción y el consumo de bienes y servicios clasificados como sostenibles (bienes y servicios enmarcados en procesos de desarrollo ambiental, social y económico). Empieza a ser de gran importancia producir de una manera rentable, pero además ambiental y socialmente responsable, así como también promover la generación de patrones de consumo



responsables en los diferentes mercados, de tal manera que el valor agregado que se incorpore a los bienes y servicios, sea reconocido y valorado por los consumidores finales.

Si bien en Europa y en general en los países desarrollados el mercado de bienes y servicios amigables con el medio ambiente y responsables socialmente muestran desarrollos importantes, en América Latina este mercado es aún incipiente. En la actualidad el desarrollo de este mercado (bienes y servicios sostenibles) se presenta de manera aislada y usualmente impulsada casi exclusivamente desde la oferta (producción) principalmente de bienes agrícolas y/o alimenticios.

Según el plan estratégico nacional de mercados verdes del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy incorporado en la Política de producción y Consumo sostenible, "La oferta de productos verdes debe ser ampliada y fortalecida, a la vez que se potencia la transformación de los productos existentes hacia unos más verdes, mediante el desarrollo de diversas actividades que permitan el fomento de este nuevo sector productivo, mostrando los beneficios y las oportunidades que se encuentran latentes para nuestros productores".

En Colombia en los últimos años se han desarrollado ferias y eventos nacionales que agrupan a los principales productores de bienes y servicios sostenibles. A continuación se listan las ferias y eventos realizados cuyo objetivo era el de promover el mercado sostenible local con potencial de exportación:

**Bioexpo 2009:** "Feria de Productos y Servicios de la Biodiversidad Amigables con el Medio Ambiente", cuyo objetivo es promover procesos productivos sostenibles vinculados a la prestación de servicios ambientales, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales y a la fabricación de eco productos industriales con un alto potencial en los mercados nacionales e internacionales.

Entre los principales productores y productos identificados se destacan:

- Asociación de Caficultores Orgánicos de Colombia -ACOC- Café Sano
- COLGUADUA. Secado y preservación de guadua por medios naturales
- Organización Mujer, Opción y Región – MORE. Papel elaborado con fibras subproductos de cultivos agroindustriales, caña, fique, plátano

Anexo 2. Listado completo de empresas participantes feria 2009.





**FIMA 2010:** la Feria Internacional de Medio Ambiente FIMA es un escenario para la divulgación, promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales en Colombia. Es un dinamizador de cultura por el cuidado, conservación y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente, dentro del contexto del Desarrollo Sostenible y además es un instrumento promotor de actitudes positivas en la sociedad.

Entre los principales productores y productos identificados se destacan

- Green Marketing. Esferos biodegradables.
- Brand Solutions. Bolsas de tela
- ReciKlart -Kimberly-Clark Corporation. Papeles reciclados

**Fondo para la acción ambiental y la niñez (FPAA):** es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, enfocada a construir una mejor relación entre la comunidad y el ambiente y a apoyar procesos de desarrollo de la infancia, mediante la financiación de proyectos ambientales y de proyectos de niñez, concebidos y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de generar cambios significativos y sostenibles en la sociedad colombiana.

Entre los principales productores y productos identificados se destacan

- BAYER Cropsciencesd. Insecticida biológico.
- Biológicos y Ecológicos de Colombia Ltda
- Orius Biotecnología

Anexo 3. Listado de algunas de las empresas identificadas como proveedores de bio insumos.

Adicional a las ferias mencionadas, en el país las entidades ambientales, las universidades y otras entidades relacionadas con el medio ambiente y el consumo sostenible, desarrollan diferentes ferias locales que permiten promover las iniciativas adelantadas con enfoque ambiental y social, lo cual ha motivado a la sociedad a interesarse cada vez más por los productos y servicios con características que garanticen un cuidado real del ambiente y la sociedad, lo cual repercute en mayores exigencias del mercado.



## **INICIATIVAS RESPONSABILIDAD SOCIAL**

En Colombia se han iniciado procesos de comunicación de la sostenibilidad de las empresas a través de reportes de sostenibilidad, desarrollados bajo la metodología G3 del Global Reporting Initiative. Un reporte de sostenibilidad permite un diálogo directo con los stakeholders sobre las acciones económicas, ambientales y sociales de las organizaciones y establece estrategias de planeación y compromiso con las partes interesadas.

Las empresas que han iniciado el proceso de reportes de sostenibilidad en Colombia son:

Emgesa, Codensa, Isagen, Empresas Publicas de Medellín, Holcim Colombia, BBVA Colombia, Energía de Bogotá, Gas Natural Colombia, Alpina, ÉXITO, Fundación Social (BCSC, Banco Caja Social Colombia), Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta, Operadora de Carbón de Santa Marta, Operlog, Publicaciones Semana, SABMiller Colombia, Suministros Generales, Grupo Nacional de Chocolates, Organización Terpel, Universidad Tecnológica de Bolívar.

Así como con los reportes de sostenibilidad, las empresas están incursionando en el cálculo de la huella de carbono de sus productos. Dicha huella es la influencia o la marca que el producto genera de CO<sub>2</sub> y otros gases efecto invernadero durante su producción. Algunas de las empresas que en Colombia ha iniciado este proceso son: Colcafé, Buen Café, Zenú, Noel, Nacional de Chocolates y Eternit.



### **3. ESTADO Y REVISIÓN DE LA NORMATIVIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

#### ***3.1. NORMAS DE CONTRATACIÓN ESTATAL Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA.***

#### **CONCEPTO Y PRINCIPIOS**

El concepto de contrato administrativo colombiano fue importado de Francia. Los criterios de contrato administrativo, se basaron en los derroteros que había marcado la jurisprudencia francesa y son:

- Criterio subjetivo: el contrato es administrativo si uno de los sujetos contratantes es un órgano o entidad estatal.
- Criterio de servicio público: el contrato es administrativo si su finalidad y su objeto está dirigido al cumplimiento de los fines del estado.
- Criterio de cláusulas exorbitantes: El contrato es administrativo si contiene cláusulas exorbitantes de derecho común, en especial la caducidad, las cuales surgen de pleno derecho cuando se trata de satisfacer el servicio público.

Con anterioridad a la expedición de la ley 80 de 1993, en Colombia se tuvieron dos estatutos de contratación, el Decreto 150 de 1976, la ley 19 de 1982 y el Decreto 2222 de 1983.

En la exposición de motivos de la ley 80 de 1993, se deja como antecedente importante para la aprobación de la ley, el reconocimiento de los postulados y principios nuevos incorporados en la Constitución de 1991. Se indica igualmente que debería ser un estatuto que debería adaptarse a las mecánicas administrativas que son en esencia cambiantes; que a la administración sea debería permitir un mayor grado de autonomía para lograr cumplir con los fines del mandato entregado; que deberían establecerse mecanismos que permitieran hacer responsable a la persona pública y al contratista.



La Constitución de 1991, estableció una serie de normas, que deben cumplirse en la contratación estatal. El artículo primero de la Constitución establece que Colombia es un *Estado Social de Derecho*, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de las autoridades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

## **FINES ESCENCIALES DEL ESTADO**

El artículo segundo de la Constitución consagra que los fines esenciales del Estado son: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios deberes y derechos consagrados en la constitución y agrega que las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

## **PRINCIPIOS DEL ESTADO**

Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El artículo 209 de la Constitución, al referirse a la función administrativa, le indica a las entidades estatales que están al servicio de los intereses generales y deben desarrollar sus funciones con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El principio de Igualdad se refiere a la garantía que debe otorgar a los ciudadanos que muestren interés de presentar una oferta de un bien o servicio que requiera el Estado, que las reglas sean objetivas y permitan participar en condiciones que no generen privilegios para ninguno de los participantes.

El principio de moralidad se relaciona directamente con el principio de legalidad, esto es que la intención del servidor público cuando realice un proceso de contratación debe atender los intereses generales del estado y no haya desvío de poder.

Principio de la eficacia se asocia a dos aspectos, por una parte que el contrato sea eficaz cuando el mismo cumple propósitos públicos, es decir, que su objetivo apunte a garantizar el suministro de bienes y servicios, el otro aspecto de la

eficacia se refiere al procedimiento de selección del contratista, el Estado debe actuar de manera diligente y cuidadosa para lograr una adecuada concurrencia y que esta sea la oferta más conveniente para el interés público.

Principio de la economía; este principio se refiere a que se deben utilizar los procedimientos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines estatales, por lo tanto si la ley reguló un procedimiento especial es obligación de la entidad estatal considerar dicho procedimiento. Este principio tiene relación igualmente con la adjudicación de procesos de selección, en donde se logre la obtención de ofertas de más bajo costo.

En la ley 80 de 1993, se consagran los principios del equilibrio económico financiero del contrato y de la ecuación contractual (artículo 27), para exigir la revisión de cargas del contratista y eventualmente revisar la existencia de sobrecostos en la ejecución del contrato, o la revisión del contrato para ambas partes si las condiciones económicas cambiantes así lo determinan.

Principio de la celeridad; este principio tiene que ver con la utilización de procedimientos ágiles que sean pertinentes para lograr cumplir los fines del Estado.

Principio de la Imparcialidad; se asocia este principio con el deber de las entidades estatales de definir reglas de participación que no generen privilegio hacia alguno de los participantes, sino que todos se encuentren en igualdad de condiciones para poder ofrecer la propuesta más favorable para los intereses del Estado.

Principio de publicidad. Para garantizar este principio es necesario que la entidad Estatal garantice una adecuada e idónea información utilizando todos los medios que la ley le ordena activar, tales como la publicación del proyecto de pliego de condiciones en el portal de contratación o la publicación en diarios de amplia circulación en el lugar donde se va a desarrollar la licitación o la información a la Cámara de Comercio, igualmente se exige que esta publicación sea oportuna.

## FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

En la exposición de motivos de la ley 80 de 1993<sup>2</sup>, se señala que cualquier actividad estatal se tiene que caracterizar por la satisfacción del interés general o de las necesidades colectivas, por lo tanto los servidores públicos, al celebrar y ejecutar un contrato estatal, deben tener siempre esta finalidad. El artículo tercero de la ley 80 consagra los fines de la contratación estatal:

Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones<sup>3</sup>.

El cumplimiento de los fines del Estado tiene que ver con la ejecución mediante la contratación pública de un plan de gobierno convertido en Plan de Desarrollo de nivel nacional o territorial.

## PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

I) Autonomía de la Voluntad; II) Prevalencia de interés público; III) Principio de la reciprocidad; IV) Principio de la Buena Fé.

En la sentencia T-209 de 2006 se dice: “los principios integradores del régimen jurídico de los contratos estatales son: (i) el principio de la autonomía de voluntad, en virtud del cual la Administración pública está en capacidad de celebrar todos los contratos que resulten necesarios para satisfacer los intereses de la comunidad; (ii) el principio de la prevalencia del interés público, que le reconoce a

---

<sup>2</sup> (Gaceta del Congreso Año I Número 75. Miércoles 23 de septiembre de 1992. Pág. 11).

<sup>3</sup> La frase “además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, fue derogada por la ley 1150 de 2007.



la Administración una prerrogativa especial para ajustar el objeto del contrato a las necesidades variables de la comunidad; (iii) el principio de la reciprocidad de prestaciones, según el cual, lo importante y relevante en el régimen de contratación es la equivalencia real y objetiva entre los derechos y obligaciones que surgen de la relación contractual, y no la mera equivalencia formal y subjetiva con la que se llega a la simple satisfacción de los intereses individuales considerados por las partes cuando se formalizó el contrato; y, finalmente, (iv) el principio de la buena fe, que obliga a la Administración Pública y a los particulares contratistas, a tener en cuenta las exigencias éticas que emergen de la mutua confianza en el proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos.”

Sobre la autonomía de la voluntad se ha manifestado en varias ocasiones la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al analizar el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, (que regula el contenido del contrato estatal) al deferir a lo previsto por las normas civiles y comerciales, al tiempo que previó que las entidades pueden celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y que se requieran, por supuesto, para el cumplimiento de los fines del Estado. En consonancia con este canon legal, pueden citarse -entre otros- los artículos 13, 23, 28, 32 y 46 eiusdem.

Estas previsiones legales entrañan el reconocimiento positivo, como ha reconocido una y otra vez la Corte Constitucional, de la prevalencia de la autonomía de la voluntad para la celebración de contratos por las entidades estatales, como principio nuclear de las relaciones negociales del Estado. En definitiva, no es que la autonomía contractual sea concebida como un poder ilimitado en virtud del cual las partes puedan arbitrariamente definir la totalidad del contenido negocial, sino que este puede ser restringido pero únicamente por el legislador, con arreglo a lo previsto en la ley<sup>4</sup>.

El principio de prevalencia del interés público ha sido explicado con suficiente claridad por el Consejo de Estado en los siguientes términos:” El contrato celebrado por las entidades públicas se fundamenta en el interés general, pues es un medio o instrumento al que recurren éstas en aras de conseguir sus objetivos institucionales, desarrollar sus funciones y cumplir la misión que dentro del Estado

---

<sup>4</sup> Sobre el tema: Corte Constitucional, sentencias C-154 de 1997, MP Hernando Herrera Vergara; C-230 de 1995, MP Antonio Barrera Carbonell; C-154 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 24 de marzo de 1994, rad. 9354, MP. Daniel Suárez Hernández y sentencias de julio 2 de 1998, rad. 11818, MP. Daniel Suarez Hernández; de 16 de febrero de 1984, rad. 2509, MP. José Alejandro Bonivento; de 18 de junio de 1992, rad. 6579, MP. Daniel Suárez Hernández; de octubre 5 de 1994, rad. 8223; de noviembre 27 de 1995, rad. 8791, MP. Juan De Dios Montes Hernández; de septiembre 7 de 1998, rad. 10660, MP. Ricardo Hoyos Duque; de 18 de septiembre de 2003, rad. 15119

y la sociedad les ha sido confiada. Por ello, el contrato estatal es una forma de actividad administrativa, dado que tiene por objeto la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, en armonía con los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ésta para su logro, quienes si bien concurren a él persiguiendo un interés particular, que consiste en el derecho a una remuneración razonable, proporcional y justa previamente estipulada, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual, cumplen una función social que implica obligaciones.

O sea, todo contrato estatal es expresión nítida de la función administrativa, tanto en su celebración como en su ejecución, en el entendido de que persigue la realización de un interés público. Así las cosas, es claro que la actividad contractual del Estado, que consiste en la selección del contratista colaborador, la adjudicación del contrato, su celebración, ejecución y liquidación, configura una típica acción de la Administración, lo cual implica que ella debe realizarse cumpliendo tanto los principios y las reglas que especialmente la encauzan (Estatuto General de la Contratación y normas legales y reglamentarias expedidas en esta órbita), como todos aquellos principios y reglas de la función administrativa, uno de los cuales, es precisamente el del debido proceso y las demás garantías que lo definen y perfilan en el ordenamiento jurídico colombiano”<sup>5</sup>.

En lo relacionado con el principio de la reciprocidad la ley 80 de 1993 establece que en la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.

Es evidente que las prestaciones correlativas de las partes, en virtud del principio de la justicia conmutativa, tienen que mantener una equivalencia siguiendo el criterio objetivo de proporción o simetría en el costo económico de las prestaciones, lo que exige que el valor a recibir por el contratista, en razón de los bienes, obras o servicios que le entrega al Estado, deba corresponder al justo

---

<sup>5</sup> C. de E., sección tercera, 17 marzo 2010, Rad 18394, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

precio imperante en el mercado. Con ello, se fija un límite al ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad, en aras de racionalizar la posición dominante de la administración, mantener el equilibrio del contrato y, de este modo, garantizar los derechos del contratista que se constituye en la parte débil de la relación contractual.

De esta manera, el régimen de contratación del Estado no se nutre únicamente de las orientaciones normativas que sobre la materia aparecen desarrolladas en los Códigos Civil y de Comercio, al cual remiten los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, sino que integra a este régimen aquellos principios consustanciales a los contratos bilaterales, sinalagmáticos o de prestaciones recíprocas, que para el Derecho Administrativo son de gran importancia y trascendencia en cuanto que, cumplen el objetivo de trasladar a la administración pública la carga del daño antijurídico sufrido por el contratista, asegurándose el equilibrio de la relación jurídica contractual y la integridad del patrimonio particular<sup>6</sup>.

En la sentencia C-1194-08 se dijo: (...)”la ley puede determinar criterios, antecedentes, o circunstancias conocidas, de las cuales se deduzca en una situación particular, una presunción de mala fe, de naturaleza legal o de derecho, conforme con lo que ella misma disponga, y que por tanto admita o no prueba en contrario.

Recapitulando, es claro para la Corte que si bien el ordenamiento jurídico por regla general presume la buena fe de los particulares en sus relaciones, y en las actuaciones que adelanten ante las autoridades públicas, este es un principio que no es por esencia absoluto, de tal manera que en situaciones concretas admite prueba en contrario, y en este sentido es viable que el legislador excepcionalmente, establezca presunciones de mala fe, señalando las circunstancias ante las cuales ella procede”.

---

<sup>6</sup> Sentencia C-892-01



### **3.2. *RECUESTO DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA***

#### **LEY 80 DE 1993 -ASPECTOS SOBRESALIENTE**

En desarrollo del artículo 150-25 de la Constitución Política, el Congreso de la República profirió el Estatuto General de la Contratación Estatal-ley 80 de 1993- cuyo propósito se dirige a establecer las condiciones y requisitos a los que se someten las entidades estatales, los servidores públicos y los particulares para celebrar, ejecutar, terminar y liquidar los denominados contratos estatales.

Señala el artículo primero de la ley 80 de 1993, que su objeto es disponer las reglas y los principios que rigen la contratación estatal.

“La ley 80 de 1993 fue concebida para convertirse en el marco normativo de la actividad estatal en lo referente al tema de la contratación. En la exposición de motivos se explicó: “...su estructura se caracteriza por definir y consagrar en forma sistematizada y ordenada las reglas y principios básicos que deben encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebre el Estado. No se trata, pues, de un ordenamiento de tendencia reguladora y casuística lo cual entraba la actividad estatal como lo ha demostrado la experiencia. Sólo recoge las normas fundamentales en materia contractual cuyo adecuado acatamiento se erija en la única limitante de la autonomía de la voluntad. Principio que debe guiar la contratación estatal. Precisamente el reconocimiento de la autonomía de la voluntad como delegación que la ley confiere a las partes de regular las relaciones contractuales delimitada por el respeto de los imperativos de orden público, exige que esas normas encauzadas a reglamentar el interés público o las necesidades de la colectividad en materia contractual, se instituyan en las rectoras para todo el aparato estatal, evitando así la eventual consagración de normatividades u ordenamientos que pueden motivarse en variadas tendencias y principios y con lo cual la realización de los fines estatales puede verse afectada. La unidad en sus fines se logra adecuadamente por la implantación de unos principios rectores que orienten y garanticen la gestión de todo ente estatal. Por ello, el estatuto proyectado está concebido como un conjunto normativo de aplicación general, es decir, de obligatoria observancia para todos los entes y organismos del Estado de las diferentes ramas del poder público, y en sus diferentes niveles. Incluso la órbita





de regulación alcanza también a los particulares que por delegaciones especiales, adscripciones o convenios celebran contratos a nombre del Estado”<sup>7</sup>.

Es interesante destacar que en la ley 80 de 1993, se consagra el término genérico de Contratos Estatales, con la consideración de que siempre que exista una entidad estatal, ésta celebrará contrato estatal. Igualmente la relevancia del concepto de servicio público, la ley abarca tanto los contratos de ejecución del servicio público como aquellos que tienen por finalidad la prestación del servicio. De conformidad con la ley 80/93, el contrato estatal se caracteriza por la inclusión de cláusulas exorbitantes: caducidad, terminación, modificación e interpretación unilateral, liquidación unilateral, obligación de constitución de póliza de garantía.

La ley 80 de 1993, consagró como principios de la contratación estatal transparencia (art. 24, modificado por el art. 32 de la ley 1150 de 2007)); economía (art. 25); responsabilidad (art.26); principio del equilibrio financiero y de la ecuación contractual (art.27); principio de la selección objetiva (art.29) y los principios rectores de la administración pública (art. 23) buena fe; moralidad; eficiencia administrativa; e interés general entre otros.

Consagra la ley 80/93 el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y responsabilidades; estableció el registro único de proponentes regulado por las Cámaras de Comercio del país y que debe hacerse ante la Cámara de Comercio de la jurisdicción del domicilio de quien aspire a ser proponente.

El artículo 2 de la ley 80 de 1993, determina que se entiende por entidades, servidores y servicios públicos.

“Se denominan entidades estatales:

- a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso Año I Número 75. Miércoles 23 de septiembre de 1992. Pág. 11.

<sup>8</sup> La [ley 489 de 1998](#), mediante la cual se establecen normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, establece que su aplicación se extiende a la Rama Ejecutiva del Poder Público la Administración Pública y a los servidores públicos que por





- b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

Es interesante destacar que la ley 590 de 2000, mediante la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas-Mypimes-, se pretendió promover la participación de las Mypimes como proveedoras de los bienes y servicios que demanden las entidades estatales. La ley 590 de 2000 fue modificada por la ley 905 de 2004, la cual en su artículo 9 determina que las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio a las Mipymes nacionales, así mismo que constituye causal de mala conducta para los servidores públicos, el incumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 9<sup>9</sup>.

## **REFORMA DEL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN - LEY 1150 DE 2007- ASPECTOS SOBRESALIENTES.**

Transcurridos más de diez años de la expedición de la ley 80 de 1993, se vio la necesidad de modificar algunos aspectos sustanciales, por los rumbos que venía tomando el mercado público de suministros y compras, el libre comercio de

---

mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

<sup>9</sup> Art. 9º. Concurrencia de las Mipymes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Con el fin de promover la concurrencia de las micro, pequeñas y medianas empresas a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, las entidades indicadas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 o de la ley que la modifique, consultando lo previsto en esa ley y en los convenios y acuerdos internacionales:

1. Desarrollarán programas de aplicación de las normas sobre contratación administrativa y las concordantes de ciencia y tecnología, en lo atinente a preferencia de las ofertas nacionales, desagregación tecnológica y componente nacional en la adquisición pública de bienes y servicios.
  2. Promoverán e incrementarán, conforme a su respectivo presupuesto, la participación de micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.
  3. Establecerán, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, procedimientos administrativos que faciliten a micro, pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información, por medios idóneos, sobre sus programas de inversión y de gasto.
- Parágrafo. El incumplimiento de los deberes de que trata el presente artículo por parte de los servidores públicos constituirá causal de mala conducta.



suministros y la evolución de la tecnología (Internet) para los procesos contractuales.

Con la ley 1150 de 2007, se pretendió avanzar en una contratación más transparente y eficiente. Uno de los cambios que se introdujeron se relaciona con los criterios de evaluación que puntúan en razón del proponente, separando los requisitos en habilitantes (experiencia, capacidad jurídica financiera y de organización) de los requisitos de la oferta para evitar el direccionamiento de los pliegos o establecer condiciones favoreciendo un determinado proponente; se estableció la posibilidad de corregir errores no sustanciales en las propuestas con el fin de evitar el rechazo de ofertas por errores no sustanciales o formales.

Se privilegia la transparencia: Prohibiendo el cobro de pliegos permitiendo mayor participación; se establece mayores elementos de publicidad con el objeto de recoger observaciones de la sociedad civil, obtener opiniones técnicas de los proponentes y fortalecer la planeación; las licitaciones se adjudican en audiencia pública; el régimen de inhabilidades e incompatibilidades se extiende a toda la actividad contractual del estado; las cooperativas y las asociaciones de entidades territoriales (contratos interadministrativos) tendrán que participar en los procesos de selección en igualdad de condiciones con los particulares.

Igualmente se tuvo como objetivo realizar una compra pública más eficiente fortaleciendo la contratación electrónica, las actuaciones, actos administrativos, documentos, contratos y actos derivados de la actividad contractual en general, podrán tramitarse, notificarse y publicarse por medios electrónicos; se crea el SECOP para estandarizar e integrar la información contractual pública. El SECOP será el único punto de ingreso de generación y generación de reportes (compra inteligente), establece que se deben habilitar las herramientas para permitir la contratación pública electrónica.

La contratación electrónica al explotar las potencialidades del Internet, permite acortar distancias, reducir los costos asociados a la contratación tanto para las entidades contratantes como para los proveedores e igualmente hace más eficiente las labores de procesamiento de las operaciones de la administración pública, generando ahorros en recolección, transmisión y generación de información.



En los procesos de contratación pública se consume grandes cantidades de papel y en consecuencia se debe asumir la responsabilidad por el impacto que ello genera. Uno de los avances más importantes en el modelo de contratación que se implementa a partir de la ley 1105 de 2007 y en su Decreto reglamentario 2474 de 2008, es la introducción de normas en las cuales se reconoce la implementación de medios electrónicos en los procesos de contratación pública, en el portal de contratación única –SECOP-. Para el caso de la contratación sostenible es importante reconocer que el papel puede ser reemplazado por el soporte electrónico.

El Sistema Integral de Contratación Electrónica debe ofrecer un entorno a través del cual las entidades públicas y los proponentes puedan interactuar en línea e incluso realizar transacciones de comercio electrónico porque la Administración Pública debe ser la primera en exigir que sus contratados cumplan las leyes, en especial las relacionadas a cuestiones medioambientales.

A pesar de los avances que hasta hoy se han consolidado en materia de conectividad y de utilización de las nuevas tecnologías de información, aún se presentan algunas limitaciones legales que impiden desarrollar en una sola fase el Sistema Integral de Contratación electrónica, tales como solucionar algunos problemas de interpretación jurídica respecto al uso de medios electrónicos en la gestión administrativa, proponer la adopción de políticas públicas que orienten la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en su operación y transacción, entre otros.

En Colombia la contratación pública electrónica aún se limita a la simple publicación en Internet de pre-pliegos, pliegos, convocatorias y adjudicaciones de los procesos, en general toda la actuación contractual se soporta en papel, aún no se ha reemplazado todo el proceso por soporte electrónico.

Se reformula el principio de selección objetiva haciendo procesos de selección adecuados al objeto porque en la ley 80 de 1993, se tenía como criterio básico de selección la cuantía, en la ley 1150 de 2007 se establecen entre otros criterios especiales para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, acuerdos marcos de precios o compra en bolsas de productos.



Se establece un método diferente al contemplado en la ley 80 de 1993 para la contratación de consultores mediante concurso abierto o precalificación basada en convocatoria pública, se califican las condiciones técnicas de la oferta, la experiencia específica del oferente y el equipo de trabajo y se prohíbe expresamente considerar el precio.

Se adecuan las modalidades de selección: Licitación pública, regla general para objetos complejos: pondera la calidad y el precio y da la posibilidad de usar la subasta; Concurso de méritos: premia el talento, solo se analiza la calidad; Selección abreviada: circunstancia que amerita un proceso objetivo breve; Contratación directa: solo puede hacerse en casos excepcionales.

Se promueve la contratación como un instrumento de desarrollo económico y social. En la ley 80 de 1993 no se tuvo en cuenta el impacto de la contratación pública a nivel local, la pequeña empresa tiene grandes dificultades para acceder a la contratación del estado, tampoco se contempla una protección especial a las MYPIMES, en la ley 1150 de 2007, se privilegia la contratación con mano de obra local, en los procesos de selección cuya cuantía sea igual o inferior a 750 salarios mínimos legales vigentes, se pueden efectuar convocatorias limitadas a MYPIMES y dentro de éstas se considera la vinculación de grupos marginados o discriminados (reinsertados) organizados como MYPIMES.

En el documento “Estudio para valorar los costos de transacción asociados al proceso de contratación en diez entidades públicas” elaborado por StartCo consultores asociados en 2005, con base en el proyecto de ley en trámite ante el Congreso de la República, que culmina con la expedición de la ley 1150 de 2007, se indican algunos de los impactos económicos que se generarían con la nueva ley.

“La experiencia de Brasil con la Bolsa Electrónica de Compras demuestra que la compra a través de este tipo de medio electrónico reduce los costos administrativos del proceso tradicional de compras a la mitad.

La etapa de selección del proponente y perfeccionamiento del contrato concentra el 48.4% de los costos totales de las entidades asociados a los procesos de contratación.



Descontando el ahorro que en los costos anteriores tendrá el fortalecimiento del RUP, del 13.5%, se espera que con la implementación de mecanismos como la compra en bolsa, el uso de subastas electrónicas y acuerdos marco de precios, los costos asociados al proceso de selección se reduzcan en \$124 mil millones adicionales<sup>10</sup>.

La Ley 1150 de 2007 somete la contratación estatal a las reglas y principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad). Mantiene un régimen mixto de contrato estatal: privado en virtud de la aplicación de los contratos civiles y comerciales y público, en razón de un régimen de principios.

Además de la licitación pública se incluye el sistema de selección abreviado, el cual debe respetar las reglas de la licitación pública, pero que puede adelantarse en procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual; se incluye igualmente el concurso de méritos, en relación con los contratos de consultoría; se aclara el concepto de contratación directa como un procedimiento de discrecionalidad regulada siempre respetando los principios de la contratación estatal.

Consagra una dinámica diferente de los criterios de selección objetiva durante el proceso de escogencia del contratista que se divide en dos etapas: a) en primer término el análisis de la capacidad jurídica y condiciones de experiencia financiera y de organización de los proponentes y una vez verificado su cumplimiento habilita la oferta y la hace viable para continuar el trámite de selección; b) posteriormente debe darse la ponderación de los factores técnicos y económicos de las propuestas, lo cual está basado en los criterios que se precisen con anterioridad en los pliegos de condiciones. No obstante, se establece que en el mercado público de suministros y compras, se especifica que el único criterio de evaluación será el menor precio ofrecido y en los contratos de consultoría no será este el factor determinante.

Exige la publicación oportuna de los pliegos de condiciones, estudios y documentos, previos para ser sometidos al público de tal manera que permita la formulación de observaciones a su contenido, no genera la obligación de la

---

<sup>10</sup> "Estudio para valorar los costos de transacción asociados al proceso de contratación en diez entidades públicas" elaborado por StratCo Consultores Asociados, <http://camara.ccb.org.co/documentos/2059>.



entidad para dar inicio al proceso contractual. Con este requisito se da forma y exigencia a la etapa de planeación y estudios previos a la etapa contractual.

El Decreto 2474 de 2008, es el decreto reglamentario más importante del régimen legal de contratación pública, el decreto se ocupa principalmente de las modalidades de selección, publicidad y selección objetiva; selección abreviada la cual desarrolla lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización y mediante subasta inversa (presencial o electrónica) compras a través de bolsas de productos; menor cuantía, concurso de méritos para la contratación de consultoría, entre otros más.

El Decreto 2474 de 2008 se ha considerado antitécnico y de incluir aspectos no previstos en la ley, por ello ha sido objeto de numerosas demandas las cuales han proferido sentencia suspendiendo provisionalmente o declarando nulos muchos de sus artículos. Como consecuencia de la cantidad de suspensiones del Decreto 2474 de 2008, el gobierno nacional expidió el Decreto Reglamentario 2025 de 2009 que pretende llenar los vacíos generados por las decisiones judiciales y complementa algunos aspectos de la ley 1150 de 2007 que no habían sido reglamentados.

Tres años después de la expedición de la ley 1150 de 2007, se han expedido más de 24 decretos reglamentarios, varios de los cuales han sido demandados y en consecuencia algunas de sus disposiciones han sido declaradas inexequibles o suspendidas.

“Para mencionar algunos de esos factores que dificultan la celebración de contratos con entidades estatales, simplemente destacamos, entre otros, los siguientes: la excesiva y dispersa normatividad, las presiones y compromisos políticos, el temor que se tiene a los organismos de control, que en ocasiones generan parálisis o demoras en la adopción de decisiones, las presiones de la comunidad, ciertos pronunciamientos jurisdiccionales sobre la normativa contractual, la ausencia de planeación en ciertas entidades, la escasez de recursos, los cambios de gobierno, la no continuidad de algunos funcionarios al interior de los proyectos de mediano y largo plazo, entre otros”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Suarez T. David. Introducción a la presentación de las perspectivas jurídicas de las compras públicas sostenibles; diciembre 10-2009; documento preparado para el CPML





### **3.3. PRINCIPIOS QUE DEBEN GUIAR A QUIENES INTERVIENEN EN LA CONTRATACIÓN:**

Transparencia- Economía- Responsabilidad.

El artículo 23 de la ley 80 de 1993, establece que quienes intervienen en a contratación estatal deben actuar conforme a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, los cuales fueron retomados por el Decreto 2474 de 2008, lo relacionado con la selección de los contratistas: “ Para la selección de los contratistas se aplicarán los principios de economía, transparencia y responsabilidad contenidos en la Ley 80 de 1993 y los postulados que rigen la función administrativa” (artículo 2, párrafo).

#### **PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA**

En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido al principio de transparencia: “El art. 24 de la ley 80 de 1993, consagra el principio de transparencia como postulado fundamentalmente de la contratación estatal. En desarrollo de este principio esta misma disposición establece como regla general, que la escogencia del contratista debe efectuarse siempre mediante licitación o concursos públicos, salvo algunos casos en los cuales se permite la contratación directa y que el mismo artículo señala en forma taxativa. La consagración del principio de transparencia, entre otros, constituye una garantía para la vigilancia y el control ciudadano de la actividad contractual del estado, en el se subsumen otros principios de rango constitucional como la igualdad y la libertad de concurrencia en el mercado o libre competencia, que deben observarse en todos los procedimientos de contratación del estado y que los regímenes anteriores de contratación administrativa sólo exigían de manera expresa para el procedimiento de la licitación pública.

El principio de transparencia consagrado en la ley 80 de 1993 al disponer que la escogencia del contratista debe hacerse de acuerdo con unas reglas claras, completas, objetivas y públicas, busca garantizar la imparcialidad de la administración y permitir un control más eficaz de estos procedimientos”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> C. de E. sección tercera, 4 de junio 1997. c.p. Ricardo Hoyos.exp. 9523



El principio de transparencia implica que las actuaciones de quienes intervienen, cumplan el principio de imparcialidad (artículo 209 Constitucional). Una manifestación expresa de este principio se encuentra en los pliegos de condiciones, los cuales deben definir desde el principio, esto es desde la etapa precontractual, reglas objetivas, justas, claras y completas que aseguren una escogencia objetiva, para dar cumplimiento igualmente a los principios de economía y publicidad.

“El principio de transparencia es el desarrollo del derecho a la igualdad, en donde todos los ciudadanos tiene derecho al libre acceso a las oportunidades y por tanto se impone una restricción al Estado de establecer reglas restrictivas, que no estén plenamente justificadas por e interés general”<sup>13</sup>.

El principio de transparencia en sí mismo garantiza el principio de imparcialidad constitucional dado que implica una escogencia objetiva del contratista, que los interesados tengan la posibilidad de conocer y controvertir los informes de evaluación de sus ofertas y que los pliegos de condiciones contengan reglas justas claras y completas

## **PRINCIPIO DE ECONOMÍA**

El principio de economía, constituye una orientación para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo.

Este principio pone de presente que el administrador estará obligado en las diversas etapas contractuales a no dar lugar a trámites o requisitos distintos a las contempladas expresamente y de otro lado que los trámites contractuales habrán de adelantarse con austeridad de medios, tiempo y gastos a fin de no retardar la ejecución de las obras o servicios y no perjudicar los intereses del Estado o del mismo contratista.

El artículo 25 de la ley 80 de 1993, establece: “en las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas

---

<sup>13</sup> Escobar.G.Rodrigo. Teoría General de los Contratos de la administración pública. Legis Editores.1999

estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”.

El principio de economía implica igualmente que las entidades estatales adopten procedimientos que garanticen la pronta solución de diferencias y controversias con motivo de la celebración y ejecución del contrato. Ello con el objeto de evitar condenas onerosas a los intereses estatales.

El principio de economía presupone:

Que todos los procedimientos y reglas constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines del estado, a la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

Que todo proceso contractual únicamente cuando exista disponibilidad presupuestal.

Que los trámites se adelanten con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

Que la conveniencia o inconveniencia del objeto del contrato se analicen con antelación al inicio del proceso de contratación.

Que los contratistas presenten garantía de cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

## **PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD**

El artículo 26 de la ley 80 de 1993, regula el principio de responsabilidad y establece que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En el proceso de contratación los servidores públicos responden disciplinariamente y también civil y penalmente por su actuación en el proceso contractual, es por ello que se tipifican una serie de conductas cuya violación comporta esta responsabilidad.

Un aspecto que debe destacarse consiste en que la responsabilidad del manejo y la dirección de la actividad contractual y de los procesos de selección se atribuyen al jefe o representante de la entidad.

Los contratistas responderán cuando formulen propuestas artificialmente bajas para obtener la adjudicación del contrato,( artículo 26 numeral 6 ley 80 de 1993).

Esta norma descalifica el comportamiento del oferente que con la intención de obtener la adjudicación en un proceso de selección, sacrifica su propia utilidad e incluso puede llegar al punto de sufrir una pérdida que afecte su patrimonio, con el objeto de exigir posteriormente reparación de perjuicios alegando desequilibrio económico.

El Decreto 2474 de 2008, en su artículo 13 se refiere a la oferta artificialmente baja en los siguientes términos:

Artículo 13. Oferta con valor artificialmente bajo. Cuando de conformidad con la información a su alcance la entidad estime que el valor de una oferta resulta artificialmente bajo, requerirá al oferente para que explique las razones que sustenten el valor por él ofertado. Oídas las explicaciones, el comité evaluador recomendará al jefe de la entidad o su delegado, el rechazo o la continuidad de la oferta en el proceso.

Procederá la recomendación de continuidad de la oferta en el proceso de selección, cuando el valor de la misma responde a circunstancias objetivas del proponente y su oferta, que no ponen en riesgo el proceso, ni el cumplimiento de las obligaciones contractuales en caso que se adjudique el contrato a dicho proponente.

Como vemos, los dos elementos que debe considerar la entidad estatal al analizar si una propuesta es artificialmente baja son:

1. Que no ponga en riesgo el proceso de selección.

2. Que no ponga en riesgo el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En el caso de analizar el primer elemento que no ponga en riesgo el proceso de selección”, debe considerarse aquella oferta económica que se encuentra por debajo del promedio de precios del mercado, pero que ha superado el punto de no pérdida.

La expresión que no ponga en riesgo el proceso de selección debe entenderse en los casos en que se afecte el derecho a la igualdad de aquellos oferentes que, actuando bajo el principio de buena fe constitucional, presentan ofrecimientos por encima del punto de no pérdida y se le adjudica a aquel que hace un ofrecimiento por debajo del punto de no pérdida.

Así mismo, la expresión que no se ponga el riesgo el cumplimiento de las obligaciones contractuales en caso de no adjudicarse se refiere, al caso en que se ponga en riesgo la calidad del objeto contratado cuando, al ejecutarse el contrato, el contratista, para no perder como consecuencia de una oferta artificial, pretenda colocar bienes de menor calidad de la ofrecida con el fin de evitar la pérdida en su patrimonio, con lo cual, se generaría el incumplimiento de obligaciones a cargo del contratista.

### **Ecuación Contractual**

Determina el artículo 27 de la ley 80 de 1993, que “En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidas al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.”

Cuando se rompe el equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento. A pesar de que el particular deba asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante que lo prive de los ingresos y las ganancias razonables que podría haber obtenido si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones convenidas.

La teoría del equilibrio financiero es aplicable a todos los contratos conmutativos de la administración, no cabe por tanto distinción alguna entre los negocios jurídicos que celebra la administración.

### **3.4. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES**

“En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fé y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos” (Artículo 28, ley 80 de 1993).

#### **BUENA FE**

En el ámbito de la contratación se traduce en la obligación de rectitud y honradez recíproca que deben observar las partes en la celebración, interpretación y ejecución del contrato.

En su extensa jurisprudencia el Consejo de Estado<sup>14</sup> ha considerado que el principio de la buena fe debe reinar e imperar durante el período de celebración y ejecución del contrato, concentrando toda su atención en la estructura económica del negocio jurídico, con el propósito específico de mantener su equivalencia económica, igualmente el principio de la buena fe implica el respeto al principio de reciprocidad y por lo tanto debe la administración responder el daño que se le haya ocasionado al contratista.

Las exigencias éticas que se extraen del principio de la buena fe, coloca los contratistas en la obligación de observar con carácter obligatorio los criterios de lealtad y honestidad, con el propósito de garantizar la óptima ejecución del contrato.

#### **IGUALDAD**

En la sentencia C-400 de 1999, la Corte Constitucional hizo una amplia explicación sobre la justificación de trato diferente de oferentes en la contratación

---

<sup>14</sup> T-209 de 2006; C.E., Sec Tercera, sentencia 24715, dic 3 de 2007, MP. Ruth Stella Correa; C.E., sección tercera, sent 13412 oct 9/2003 M.P. Alir E. Hernandez E.

estatal: “El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la carta perite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se otorga tenga una finalidad, que dicha finalidad sea razonable, vale decir admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales, que el supuesto de hecho-esto es la diferencia de situación de finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí, o lo que es lo mismo guarden una racionalidad interna, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifique”<sup>15</sup>

(.) “El trato diferente persigue un fin, cual es la consecución del interés general, y este principio es constitucionalmente válido. La igualdad se presenta bajo un aspecto de igualdad proporcional e impone la adecuación del comportamiento del operador jurídico a la diferenciación de individualidades. Dar un mismo trato jurídico en la asignación de las responsabilidades colectivas a sujetos distintamente capacitados y con meritos dispares implica un desconocimiento de ese aspecto de la igualdad que se llama proporcionalidad.

Garantía del derecho a la igualdad de los proponentes. "En relación con el principio de igualdad entre los proponentes el Consejo de Estado ha sentado la siguiente doctrina que prohija la Corte dada su importancia para la solución del caso que se analiza:

“El derecho de igualdad entre los oferentes”

Como quedó señalado a propósito de la consagración legal del principio de transparencia y del deber de selección objetiva, la Administración está obligada constitucional (C.N., art. 13) y legalmente (L. 80/93, arts. 24, 29 y 30) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores.

Por virtud de esta garantía, todos los sujetos interesados en el proceso de licitación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades, lo cual se logra, según la doctrina, cuando concurren los siguientes aspectos: 1) Las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores.

---

<sup>15</sup> Sentencia C-400 de 1999

2) Debe darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas para la administración”<sup>16</sup>.

Juicio de proporcionalidad y Test de Igualdad. En la sentencia T-577 de 2005 la Corte aplicó un modelo que permite determinar si un trato discriminatorio vulnera el derecho a la igualdad: “A fin de determinar si el trato discriminatorio vulnera el derecho fundamental a la igualdad, la Corte ha elaborado un modelo de análisis que integra el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad. Lo que en este modelo se hace, básicamente, es retomar y armonizar los elementos del test o juicio de proporcionalidad europeo con los aportes de la tendencia estadounidense. Así, se emplean las etapas metodológicas del test europeo, que comprende las siguientes fases de análisis:

(i) Se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable; y (iii) se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

De otra parte, se toman los distintos niveles de intensidad en la aplicación de los escrutinios o tests de igualdad. Dichos niveles pueden variar entre (i) estricto, en el cual el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso; (ii) intermedio, es aquel en el cual el fin debe ser importante constitucionalmente y el medio debe ser altamente conducente para lograr el fin propuesto; y (iii) flexible o de mera razonabilidad, es decir que es suficiente con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Lo anterior debe tener aplicación, según el carácter de la disposición legislativa o la medida administrativa atacada”. Esta metodología ha sido considerada por la Corte en diversas jurisprudencia relacionadas con la contratación estatal.

---

<sup>16</sup> C. Const., Sent. T-337, abr. 6/2005

### **3.5. ETAPAS COMUNES AL PROCESO DE SELECCIÓN**

#### **PRINCIPIO GENERAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN: SELECCIÓN OBJETIVA.**

En concordancia con lo dispuesto en el artículo tercero de la ley 80 de 1993, (la contratación estatal debe satisfacer el interés general) la filosofía de la ley 1150 de 2007, es seleccionar al contratista a partir de criterios objetivos, por esta razón la ley impone un celo especial en la selección de las personas que mejores condiciones y garantías presente.

El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 preceptúa: “De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación;
2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos...”

Para el Consejo de Estado “La selección objetiva es un deber -regla de conducta- en la actividad contractual, un principio que orienta los procesos de selección, y un fin pues apunta a un resultado, cual es, la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación.... la selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. (..). En consecuencia, la intención del Legislador al definir legalmente este principio, fue la de regular la escogencia de la mejor oferta mediante una selección en la que prime la transparencia, imparcialidad e igualdad de oportunidades, y ajena a consideraciones subjetivas, para lo cual juegan un papel preponderante los factores y criterios de selección que en función a la específica necesidad haya fijado la administración en los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia.” (Negrilla y Subrayado fuera de texto)<sup>17</sup>.

El artículo 12 del Decreto 2474 de 2008, delimita el concepto de ofrecimiento más favorable a la entidad<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 3 de 2007. C. P. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. 24715.

<sup>18</sup> ART. 12.—**Ofrecimiento más favorable a la entidad.** El ofrecimiento más favorable para la entidad a que se refiere el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 se determinará de la siguiente manera:

1. En la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización la oferta más favorable a la entidad será aquella con el menor precio.
  2. En el concurso de méritos, la oferta más favorable a la entidad será aquella que presente la mejor calidad, de acuerdo con los criterios señalados en el presente decreto y en el pliego de condiciones, con independencia del precio, que no será factor de calificación o evaluación.
  3. En los procesos de selección por licitación, de selección abreviada para la contratación de menor cuantía, y para los demás que se realicen aplicando este último procedimiento, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:
    - a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones. b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad, para lo cual el pliego de condiciones establecerá:
      - I. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta.
      - II. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.
      - IV. Los valores monetarios que se asignarán a cada ofrecimiento técnico o económico adicional, de manera que permitan la ponderación de las ofertas presentadas. En ese sentido, cada variable se cuantificará monetariamente, según el valor que represente el beneficio a recibir de conformidad con lo establecido en los estudios previos.
- Para efectos de comparación de las ofertas la entidad calculará la relación costo-beneficio de cada una de ellas, restando del precio total ofrecido los valores monetarios de cada una de las condiciones técnicas y económicas adicionales ofrecidas, obtenidos conforme con lo señalado en el presente artículo. La mejor relación costo-beneficio para la entidad estará representada por aquella oferta que, aplicada la metodología anterior, obtenga la cifra más baja.
- La adjudicación recaerá en el proponente que haya presentado la oferta con la mejor relación costo-beneficio. El contrato se suscribirá por el precio total ofrecido. PAR. 1º—En caso de que el pliego de condiciones permita la presentación de ofertas en varias monedas, para efectos de evaluación y comparación, la entidad convertirá todos los precios a la moneda única indicada en el pliego, utilizando los parámetros señalados para tal efecto en los mismos. PAR. 2º—Para la evaluación de las propuestas en proceso de selección por licitación, selección abreviada o concurso de méritos, la entidad designará un comité asesor, conformado por servidores públicos o por particulares contratados

**Tabla 4. Resumen etapas comunes para todos los procesos de selección**

ETAPA	CONTENIDO
Viabilidad Técnica	El numeral 7 del artículo 25 de la ley 80/93, determina que la entidad debe antes de iniciar el proceso de selección del contratista o la de la firma del contrato según el caso analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello.
Estudios previos	El numeral 12 del artículo 25 de la ley 80/93, en concordancia con el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008 y la publicidad ordenada por el artículo 8 de la ley 1150 de 2007, se establece que se debe verificar que la entidad estatal realizó con anterioridad a la apertura del proceso de selección, los estudios que justifiquen la viabilidad de los recursos y el cumplimiento de los fines de la entidad estatal. El párrafo 3, del artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, establece que los estudios y documentos previos son los definitivos al momento de la elaboración y publicación de los proyectos de pliegos de condiciones, sin perjuicio de los ajustes que puedan dar en el proceso de selección; igualmente señala el artículo 3 que el proponente pueda valorar adecuadamente los estudios y documentos previos.

para el efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del presente decreto, que deberá realizar dicha labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en el pliego de condiciones.  
 El comité evaluador, el cual estará sujeto a las inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses legales, recomendará a quien corresponda el sentido de la decisión a adoptar de conformidad con la evaluación efectuada. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. En el evento en el cual la entidad no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, deberá justificarlo en el acto administrativo con el que culmine el proceso. **\*NOTA:** El Consejo de Estado, Sección Tercera mediante auto 36601 de mayo 27 de 2009. M.P. Mauricio Fajardo Gómez, decretó la suspensión provisional del numeral III del literal b) del presente artículo. OFERTA CON VALOR BAJO.

ETAPA	CONTENIDO
Estudios previos	Los estudios y documentos previos deberán contener como mínimo: 1. <u>La descripción de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación;</u> 2) <u>La descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar;</u> 3) <u>Los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección;</u> 4) El análisis que soporta el valor estimado del contrato; 5) La justificación de los factores de selección, que permita identificar la oferta más favorable. Por lo tanto se debe aplicar todo lo referente a requisitos habilitantes, el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad ( sentencia T-577 de 27 de mayo de 2005); el soporte que permita la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico; las garantías que se exigirán.
Disponibilidad presupuestal y vigencias futuras	Numeral 6, artículo 25 ley 80 de 1993.
Publicación en medios electrónicos	Quedó establecido, por una parte, que la licitación pública, los procesos de selección abreviada por bienes y servicios con características uniformes y de uso común y el de menor cuantía y el concurso de méritos serán por convocatoria pública; por otro lado las entidades estatales están obligadas a publicar el pliego definitivo y las observaciones.
Plazo de presentación de ofertas	Para la licitación pública el plazo se regula en el numeral 5 del artículo 3 de la ley 80 de 1993. Para la selección de bienes con características uniformes, el artículo 22 del Decreto 2474 de 2008, permite ampliar el plazo para presentar los documentos para acreditar los requisitos habilitantes y cuando solo haya quedado un habilitado por la mitas del inicialmente fijado.
Solicitud de aclaración de los pliegos de condiciones	De las solicitudes de aclaración o porque la entidad así lo decida se pueden modificar los pliegos de condiciones mediante la expedición de adendas



ETAPA	CONTENIDO
Acto administrativo que ordena la apertura abierta o limitada a MYPIMES	Numeral 1 art. 30 de la ley 80 de 1993; art. 5 del Decreto 2474 de 2008; artículo 3 del Decreto 3806 de 2009
Evaluación requisitos habilitantes y requisitos de ponderación	<p>De conformidad con lo previsto en el numeral 14 del decreto 2474 de 2008, los requisitos habilitantes son la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, que son exigidos a los proponentes para la participación en el proceso de selección, de manera adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. Para la verificación de los requisitos habilitantes las entidades los exigirán en los pliegos de condiciones, bajo los mismos parámetros con que se incluyen en el certificado expedido por la Cámara de Comercio, siempre que se trate de información que de conformidad con el decreto 4881 deba constar en el RUP, sin perjuicio de la solicitud de información adicional de los proponentes cuando la misma no conste en el certificado.</p> <p><b>EXPERIENCIA:</b> Se debe considerar lo previsto en el decreto 4881 de 2008, decreto 836 y 2247 de 2009 en cuanto a la acreditación de la experiencia con base en el certificado expedido por la Cámara de Comercio para el registro de proponentes y de acuerdo con la siguiente definición de experiencia acreditada: Es la experiencia del proponente que se relaciona directamente con el objeto contractual en un proceso de selección determinado, y la cual es verificada por la entidad contratante con base en la información adicional a aquella que consta en el RUP y que le solicite al proponente en el respectivo pliego de condiciones. Adicionalmente se deberá tener en consideración que documentos se soportan ante la Cámara de Comercio y que no pueden ser requeridos por la entidad estatal, por cuanto su acreditación ya se surtió ante la Cámara de Comercio correspondiente (art. 1º del Decreto 836 de 2009 que modificó el tercer inciso del art. 3º del decreto 4881 de 2008).</p>



### **3.6. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCI, FRENTE A LA INCORPORACIÓN DE LAS CPS EN EL PAÍS.**

¿Es posible el establecimiento de las Compras Públicas Sostenibles bajo el esquema del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?

La primera inquietud que surge frente a la inclusión de criterios ambientales y sociales en la contratación de obras bienes y servicios en la administración pública, es si la aplicación de criterios técnicos ambientales tales como el impacto energético y ambiental en la decisión de una compra, contratación de una obra o servicio, quebranta en alguna medida los principios que deben guiar la contratación estatal.

Las compras y contrataciones públicas sustentables resultan ser la compra o contratación de bienes y servicios, considerando no solo criterios económicos o técnicos de los productos, servicios u obras a contratar, sino también el desempeño ambiental y social de los mismos.

Estos aspectos ambientales están relacionados con los materiales y productos usados o adquiridos, los métodos y procedimientos en la ejecución de los contratos y el comportamiento ambiental de proveedores y de los propios fabricantes.

Las Compras Públicas Sustentables responden a una línea de estrategias donde el Estado cumple un doble rol: es un gran consumidor de Bienes y Servicios y forma parte de los procesos productivos que los generan. Dado que sus actividades son financiadas por los contribuyentes a quien él mismo regula, las buenas prácticas, políticas y recomendaciones también deben ser aplicadas al sector público. Esta situación y el poder de compras que posee el Estado, posiciona a los gobiernos como uno de los principales motores de cambio en la consecución del desarrollo sustentable.



Según el PNUMA<sup>19</sup>, las compras públicas sustentables son un proceso de compra por el cual las organizaciones se abastecen de suministros y servicios, teniendo en cuenta para ello:

- Consideraciones del mejor valor por dinero, tales como, precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.
- Aspectos ambientales (“compras verdes”: los efectos ambientales que un producto o servicio tiene a través de todo su ciclo de vida, de la cuna a la tumba);
- Ciclo de Vida completo de los productos;
- Aspectos sociales (efectos en temas como la erradicación de la pobreza, equidad internacional en la distribución de recursos, condiciones laborales, derechos humanos).

La compra sustentable es el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente. (Fuente: Procuring the Future – the report of the UK Sustainable Procurement Task Force, Junio 2006).

Como se viene de exponer el artículo 3 de la ley 80 de 1993, define los principios de la contratación estatal:

El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.

De hecho, la contratación del Estado es una de las formas de actuación pública de mayor utilización, pues muchos sostienen que el contrato estatal surge con la

---

<sup>19</sup> [www.uneptie.org/pc/sustain/desig/green-background.htm](http://www.uneptie.org/pc/sustain/desig/green-background.htm)



propia consolidación del Estado moderno, pues cuando éste asume la responsabilidad de prestar los servicios y adelantar funciones para la defensa de los derechos de los administrados y, por ese hecho, aumenta la complejidad de las tareas a su cargo, necesita del apoyo, la intervención y la experiencia que aportan los particulares".<sup>19</sup>

Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

El Estatuto General de contratación administrativa, no incluye específicamente ninguna consideración relacionada con criterios, políticas, costes o beneficios ambientales, sin embargo estas consideraciones están inmersas en la Constitución.

La Constitución Colombiana establece el deber del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales (artículo 8) de igual manera determina que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados. (Artículo 80).

La ley 99 de 1993 consagra dentro en su artículo 1, como principio que debe seguir la política ambiental colombiana, el siguiente: "1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo".

Así mismo, en su artículo 3 la ley 99 de 1993, define el Concepto de Desarrollo Sostenible: "Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha dicho que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección<sup>20</sup>.

La Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

En las compras públicas el Estado cumple un doble rol es un gran consumidor de bienes y servicios y forma parte de los procesos productivos que los generan, porque el Estado exige una serie de requisitos ambientales para el uso de recursos naturales y la producción de bienes como metas de reducción en el consumo agua o energía, prohibición de utilizar sustancias tóxicas, reducción en la generación de residuos, promoción de productos fabricados a partir de productos reciclados entre otros.

En este sentido las compras públicas sostenibles funcionan como una estrategia que articulan consumo y producción, por ello el sector público tiene la responsabilidad de que las políticas de desarrollo sostenible realmente cumplan su cometido de lograr que el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social, ero especialmente adaptar y aplicar esas políticas a su propia gestión tanto en cuanto a consumidor como productor

Se concluye que en cumplimiento de los fines estatales, la contratación estatal debe incluir los principios que orientan el desarrollo sostenible.

---

<sup>20</sup> Sentencia c-431 de 2000



### **3.7. POSIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS DESDE EL ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES Y DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS Y DE JURISPRUDENCIA.**

En la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible realizada en Johannesburgo en 2002, se hizo un llamado a la administración pública para que tuviera en cuenta el desarrollo sostenible en la planificación del desarrollo nacional y local.

El proceso de Marrakech (Junio de 2003) se origina desde las agencias internacionales Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y tiene como fin el promover el cambio de patrones de producción y consumo hacia prácticas más sostenibles.

El Proceso de Marrakech es un esfuerzo global para promover un consumo y producción sustentables. El Proceso responde a la llamada del Plan de Aplicación de Johannesburgo (2002) para desarrollar un Marco de Programas de 10 años (10 YFP) en apoyo a iniciativas regionales y nacionales que promueven el cambio hacia el consumo y producción sustentables. Los Grupos de Trabajo son iniciativas voluntarias dirigidas por gobiernos, que – en cooperación con varias otras organizaciones de países desarrollados y en desarrollo – se comprometen a llevar a cabo una serie de actividades concretas a nivel nacional o regional que promueven un cambio en las tendencias de consumo y producción sustentables<sup>21</sup>.

En 2008, el gobierno suizo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboraron un proyecto para implementar este método en 14 países de todo el mundo. Este proyecto, titulado Fortalecimiento de Capacidades para las compras públicas sustentables en los países en desarrollo es apoyado por la Comisión Europea, el Gobierno Suizo y la Organización de los países de habla francesa. En la actualidad está siendo implementado por el PNUMA y puesto a prueba en Mauricio, Túnez, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Chile y Líbano<sup>22</sup>.

¿Como funciona este apoyo? En primer lugar, el país piloto evalúa el estado de sus compras públicas a través de un cuestionario en línea (evaluación de estado).

---

<sup>21</sup> <http://www.unep.fr/scp/marrakech> & <http://esa.un.org/marrakechprocess>

<sup>22</sup> [www.unep.fr/scp](http://www.unep.fr/scp)





En segundo lugar, se realiza un estudio legal para determinar el marco jurídico de las compras públicas en el país y analizar las posibilidades de integrar criterios sociales y medioambientales en las actividades de adquisición. En tercer lugar, un análisis de mercado se lleva a cabo a fin de definir las capacidades productivas existentes para los productos y servicios sostenibles y la sensibilidad potencial del mercado a las ofertas de compras públicas sostenibles. Después de completar con éxito estas tres acciones, el país piloto puede emprender el desarrollo de su política de Compras Públicas Sostenibles y poner en marcha un programa de Fortalecimiento de Capacidades para los funcionarios de Adquisiciones. Expertos del PNUMA, así como del GTM ayudarán a los países piloto en la aplicación del enfoque y harán seguimiento durante un año de la implementación de su política de Compras Públicas Sostenibles<sup>23</sup>.

Las conclusiones y recomendaciones de la V Reunión del Consejo de Expertos de Gobierno en Consumo y Producción Sustentables para América Latina y el Caribe reunida Cartagena de Indias, Colombia, 16 al 18 de septiembre de 2009 se estableció:

Las compras públicas sustentables:

1. Promover un liderazgo político de alto nivel que impulse las compras públicas sustentables y que involucre e integre al organismo rector de las compras públicas nacionales.
2. Adoptar una estrategia de aplicación gradual para la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación de bienes y servicios prioritarios.
3. Asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las pequeñas y medianas empresas en los programas SPP mediante el establecimiento de medidas de política y los instrumentos específicos.
4. Establecer un mecanismo multisectorial que facilite la participación, evaluación y seguimiento de las compras públicas sustentables.

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en Colombia ha establecido la Política Nacional de producción más limpia (1997), el Plan estratégico nacional de mercados verdes (2002). Los convenios de producción

---

<sup>23</sup> [www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/ProjectBrochures.pdf](http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/ProjectBrochures.pdf)



más limpia y el plan estratégico nacional de mercados verdes generaron programas de asistencia técnica para la instrumentación de alternativas preventivas, centros de producción más limpia, guías ambientales, programas de autogestión ambiental, convenios de productos ecológicos, significaron un avance en la producción más limpia y el consumo sostenible en el desempeño ambiental de las empresas.

En el año de 2010 expide la Política de Producción y Consumo Sostenible -Hacia una cultura del consumo sostenible y modernización productiva<sup>24</sup>.

Su objetivo es activar a diversos actores: instituciones públicas; empresas privadas; sociedad civil; academia entre otras, que operan en la cadena compraventa-cliente-proveedor para incorporar procesos y tecnologías que impulsen el uso de materiales, procesos y sistemas de producción o extracción que confluyan en productos y servicios más limpios.

Otro objetivo de la Política de Producción y Consumo Sostenible es integrarla con las demás políticas ambientales y sectoriales.

Se enfoca a cambiar la cultura del consumo, aumentar la eficiencia en la producción, la responsabilidad en el uso de materias primas y recursos naturales, el consumo de los productos y la disposición de los residuos, para de esta manera contribuir al mejoramiento de la calidad ambiental de Colombia y a la calidad de los productos para el consumo en los mercados nacionales.

Una de las estrategias de la Política de Producción y Consumo Sostenible es:

Compras responsables de productos y servicios: Esta estrategia se desarrolla a través de acciones instrumentales como las que se enumeran a continuación:

- 1) Fortalecer los instrumentos económicos existentes y desarrollar nuevos que promuevan la producción y el consumo sostenible.
- 2) Promover entre proveedores y consumidores de bienes y servicios sostenibles, el uso de auto-declaraciones y/o certificaciones ambientales como el Sello Ambiental Colombiano, entre otras.

---

<sup>24</sup> Política de Producción y Consumo Sostenible-Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-2010



- 3) Preparar y adoptar guías de especificaciones técnicas de las características de los bienes, servicios y negocios sostenibles.
- 4) Definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles.
- 5) Desarrollar una plataforma de divulgación pública de información sobre productos, servicios y proveedores sostenibles.

### ***3.8. BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS Y SUS POSIBLES PROPUESTAS DE MANEJO.***

Las barreras más representativas que identificado los diferentes países que han implementado el proceso de compras públicas sostenibles y que pueden considerarse igualmente en Colombia son: básicamente:

Percepción de mayores costos: En general las compras públicas sólo consideran los precios más bajos para decidir una oferta de un producto, (caso del numeral 3 del artículo 5 de la ley 1150 de 2007, que establece la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido), ignorando los costos de uso como el consumo de electricidad o de agua, los gastos de mantenimiento y de disposición final entre otros.

En general las áreas de presupuesto consideran que los bienes y servicios que cumplen con requisitos de sostenibilidad tienen costos elevados. Estas percepciones resultan un obstáculo al momento de considerar las inversiones iniciales. Por ello es necesario sustentar el análisis de costos a lo largo de la vida de productos y servicios, demostrando que pueden generarse ganancias, por ejemplo los productos sustentables eficientes en uso de energía o agua, disminuyen costos operativos, por ejemplo desde 2002 un grupo de municipios de la provincia de Bravante (Hollanda) adquiere el 75% de suministros de energía para edificios públicos y alumbrado público de fuentes de producción sostenible,





además de los beneficios ambientales, se logró un ahorro de 620.000 euros respecto de contratos anteriores.

Escasos conocimientos sobre medio ambiente: Muchos funcionarios encargados de las compras en las entidades estatales aún tratan de definir que es un producto ambiental y/o socialmente preferible y como incluir dichas demandas en los pliegos de condiciones. La mayoría de los funcionarios encargados de compras no son expertos en cuestiones ambientales y a su vez muchos especialistas ambientales desconocen todo lo relacionado con las compras públicas. Este desconocimiento se puede superar mediante la interacción entre los especialistas ambientales y los de compras.

Ausencia de herramientas prácticas y de información: El silencio que guarda el estatuto de contratación en relación a requerimientos ambientales que deben contener el objeto a contratar ha generado que no se hayan desarrollado sistemas de información sobre condiciones ambientales de los productos o servicios.

Es necesario capacitar los funcionarios en doble vía a los que están encargados del proceso de compras en aspectos técnicos ambientales y a los especialistas ambientales en compras públicas para que puedan determinar las bases que deben considerar al implementar el proceso de contratación.

Pero igualmente en el mercado falta de información en productos y servicios con características ecológicas, falta de información en relación a proveedores que puedan ofrecer productos o servicios ecológicos; se presentan dudas en relación la calidad, precio y adaptabilidad de productos verdes al equipamiento existente o falta información sobre los estándar en criterios técnicos ambientales.

Estas dificultades se han detectado en general en todos los sistemas de contratación pública, por ello muchos países que vienen implementando políticas de producción y consumo sostenible se han diseñado guías de contratación pública sostenible que tienen como objetivo ofrecer información y orientación para superar estas dificultades. Estas guías proporcionan información de cómo introducir las compras públicas sostenibles a nivel operacional o legal

El Grupo de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables (GTM en CPS), encabezado por Suiza, ha desarrollado un enfoque para la aplicación de compras públicas sustentables en los países desarrollados y en desarrollo, conocido como el enfoque del GTM en CPS.



En muchos países una vez que se ha fortalecido la capacidad para implementar criterios de sostenibilidad en las compras públicas han implementado en su normatividad elementos sencillos que facilitan realizar el proceso de contratación con orientaciones claras de compras públicas ambientalmente responsables

Como ejemplo la Directiva Europea 16.7.2008, estableció un Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible. La base del Plan de Acción consiste en crear un marco dinámico destinado a mejorar las características energéticas y medioambientales de los productos y potenciar su utilización por parte de los consumidores. Sin embargo esta Directiva reconoce que existen vacíos y señala los siguientes:

La mayor parte de la legislación sobre los productos aborda únicamente aspectos específicos del ciclo de vida de un producto. Aunque la Directiva sobre diseño ecológico adopta una perspectiva basada en el ciclo de vida, el impacto medioambiental de los productos que consumen energía sujetos a la Directiva solo representa el 31-36 % del impacto medioambiental de los productos. La información facilitada a los consumidores en el marco de la política de la UE se ha centrado en la eficiencia energética de los electrodomésticos y los equipos ofimáticos de acuerdo con la Directiva sobre etiquetado energético y el Programa Energy Star, o abarca un número limitado de productos (de acuerdo con la Etiqueta Ecológica). Por último, las acciones no están coordinadas a nivel nacional.

En general, los instrumentos voluntarios y reguladores no están suficientemente interconectados ni se aprovechan las posibles sinergias entre los distintos instrumentos. La aplicación no es suficientemente dinámica y prospectiva para mejorar las cualidades medioambientales de los productos. La existencia de planteamientos nacionales y regionales divergentes envía mensajes contradictorios a los productores que impiden aprovechar plenamente el potencial del mercado interior.

Para solucionar estos vacíos, la Directiva propone acciones como ampliar el ámbito de aplicación sobre diseño ecológico; establecer requisitos mínimos para productos que tengan un impacto significativo en el medio ambiente centrándose en aspectos medioambientales clave, Asimismo, se establecerán avanzados patrones comparativos sobre características medioambientales para informar a los mercados acerca de los productos más ecológicos. Se revisarán periódicamente los requisitos mínimos y los patrones comparativos avanzados para adaptarlos al cambio tecnológico y ofrecer a las empresas una perspectiva a largo plazo del futuro marco regulador.





Tomando ejemplos de experiencias de otros países y una vez concluya en el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, programa que se desarrolla en Colombia con el apoyo de PNUMA se podrán establecer criterios más ágiles para introducir requisitos ambientales en los procesos de contratación pública.

Además de estas barreras se pueden identificar otras como: Puede resultar difícil encontrar proveedores que pueda proporcionar los bienes o servicios con las características ambientales y sociales requeridas, investigación de mercado y el intercambio de información con otras autoridades son herramientas que pueden ayudar en este caso.

Dentro del proceso pueden observarse fallas debido a la poca comprensión de los requerimientos ambientales y sociales incorporados en las compras públicas, en estos casos es necesario desarrollar herramientas y metodologías de fácil implementación que permitan realizar la compra de manera eficiente.

### ***3.9. INCERTIDUMBRE EN EL MARCO LEGAL***

No pocas dudas surgen en el marco legal cuando se plantea en una entidad la incorporación de criterios de sostenibilidad en el proceso de contratación, estas dudas surgen principalmente por la falta de comprensión del concepto de compras públicas sostenibles por ello es necesario socializar en todas las entidades el alcance de las compras sostenibles, sin embargo es conveniente analizar los aspectos que se exponen a continuación con el objeto de tratar de responder algunas de esas dudas.

¿Es necesario definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles para incluir la contratación sostenible bajo el actual Estatuto de Contratación de la Administración pública?

Para responder esta pregunta es necesario considerar que en los procesos de contratación la administración pública por su responsabilidad de defensa del interés general y por su obligación de liderazgo ejemplarizante debe considerar en sus procesos de contratación criterios de respeto al medio ambiente y dar oportunidades los grupos sociales menos protegidos en otras palabras debe introducir criterios de sostenibilidad, por lo tanto no es necesario hacer modificaciones al Estatuto General de Contratación, porque los criterios de sostenibilidad están inmersos en los principios y valores Constitucionales.





Si analizamos los principios de la contratación estatal encontramos que en virtud de la autonomía de la voluntad las entidades pueden celebrar contratos que requieran para cumplir los fines del estado, pero en especial el cumplimiento del interés general comprende no solo criterios económicos o técnicos de los productos, servicios u obras a contratar sino también el desempeño ambiental y social de los mismos. Estos aspectos ambientales están relacionados con los materiales y productos así como los métodos y procedimientos en la ejecución de los contratos.

Los contratos públicos con criterios de sostenibilidad pueden abarcar la compra de computadores y aparatos electrónicos que se caractericen por su eficiencia energética, alimentos cultivados con criterios ecológicos. En cada uno de los tipos de contratos, se pueden incluir parámetros de sostenibilidad en los pliegos de condiciones a distintos niveles de prescripción y en diferentes elementos y momentos.

La contratación pública sostenible intenta conseguir la coherencia entre el comportamiento de las entidades como agentes sociales y como consumidoras, integrando aspectos sociales, y ambientales en las decisiones de compra y valorando en términos económicos el coste del suministro en caso de no tener en cuenta estos criterios.

¿Se desconoce el principio de igualdad cuando la entidad estatal decide adquirir productos, servicios, obras, con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida, en desmedro de aquellos productos, servicios, obras y contratos que cuentan con la misma utilidad pero que poseen mayor impacto ambiental?

Esta duda puede resolverse analizando algunos apartes de la sentencia C-862 de 2008 en la cual se analizó la constitucionalidad del parágrafo 3 artículo 12 de la ley 1150 de 2007 “ la interpretación del principio de igualdad no se limita al entendimiento de la igualdad desde un punto de vista de equiparación matemática o formal que exigiría absoluta homogeneidad, sino que debe verse desde una perspectiva material que establezca tratos iguales entre iguales, tratos diferentes entre supuestos disímiles e, incluso, medidas distintas en beneficios de grupos que aunque desde una perspectiva son iguales desde otra requieren mejor tratamiento por parte del Estado. (subraya fuera de texto).

Específicamente en materia de igualdad de acceso a la contratación estatal, no debe olvidarse que además de los postulados generales impuestos por el preámbulo y los artículos 1º y 13 de la Constitución, el artículo 209 superior dispone que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en el principio de igualdad. En tal virtud, la jurisprudencia constitucional ha



reconocido que el principio de igualdad en la contratación administrativa puede concretarse, entre otras, en las siguientes reglas: i) todos los interesados tienen el derecho a ubicarse en igualdad de condiciones para acceder a la contratación administrativa, ii) todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para participar en procesos de selección de contratistas, iii) los pliegos de condiciones, los términos de referencia para la escogencia de los contratistas y las normas de selección deben diseñarse de tal manera que logren la igualdad entre los proponentes, iv) el deber de selección objetiva del contratista impone evaluación entre iguales y la escogencia del mejor candidato o proponente. (subraya fuera de texto).

La Corte pues ha dado claridad que no se desconoce el principio material pretendida por el Estado social aplicando la ley en cada circunstancia, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las personas, procurando dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Por lo anterior es preciso concluir que no se desconoce el principio de igualdad cuando se establecen en los pliegos condiciones de obras o suministros se establezcan para cumplir postulados Constitucionales y Legales que requieren el cumplimiento de características que impliquen condiciones de respeto a los recursos naturales y al desarrollo sostenible.

En el caso concreto de los procesos de selección de contratistas cuando en el pliego de condiciones se incorporan bienes o servicios con especificaciones respetuosas del medio ambiente, el análisis del principio de igualdad debe plantearse desde dos ópticas diferentes:

1<sup>a</sup>) Que la Entidad Estatal contemple la presentación de propuestas exclusivamente por parte de quienes oferten bienes con características respetuosas del medio ambiente.

Bajo este supuesto, las condiciones y trato serían los mismos para la integridad de quienes se presenten al proceso, acatándose así el derecho fundamental a la igualdad.

Ahora bien parecería que bajo estas circunstancias, existiría un sector de la economía excluido de participar en el proceso de contratación, sin embargo lo que realmente ocurre es que los proveedores pertenecientes a este sector -no sustentable-, no suplen la necesidad requerida por el Estado, por ello, más allá de



una supuesta diferencia de trato, lo que se presenta es una diferencia del producto ofrecido, que no se adecúa a las necesidades de la administración.

2a) La otra situación posible, es que la administración permita la participación tanto de proveedores de bienes con criterios sostenibles y no sostenibles, concediéndole a estos últimos un menor puntaje.

En la sentencia C-400 de 1999, la Corte Constitucional hizo una amplia explicación sobre la justificación de trato diferente de oferentes en la contratación estatal: “El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se otorga tenga una finalidad, que dicha finalidad sea razonable, vale decir admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales, que el supuesto de hecho-esto es la diferencia de situación de finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí, o lo que es lo mismo guarden una racionalidad interna, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifiquen” (Subraya fuera de texto).

Así pues, es en principio legítima la diferenciación en el puntaje asignado entre desiguales, para el caso, entre quienes proveen productos bajo criterios sostenibles y quiénes no.

Según la jurisprudencia el Consejo de Estado citada, la Administración está obligada constitucional y legalmente a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores. Por virtud de esta garantía, todos los sujetos interesados en el proceso de contratación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades, lo cual se logra, cuando se garanticen las mismas condiciones a todos los competidores y se prefiera a quien hace la oferta más ventajosa para la administración pero el elemento principal para determinar si existe un trato discriminatorio que vulnere el derecho a la igualdad es aplicar el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad:

- 1) Se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido;
- 2) Se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable;



- 3) Se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

En estas circunstancias, el *test* de igualdad que se emplea no debe ser particularmente estricto. El mismo consistirá en establecer cuál es la finalidad que persigue el trato distinto consagrado y si éste es legítima a la luz de la Constitución, sólo será legítima si persigue una finalidad constitucionalmente aceptada.

La finalidad que se persigue es contribuir a que el proceso de desarrollo económico y social cumpla con los postulados del desarrollo sostenible, esta finalidad se soporta en que el medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución

Una vez resuelta esta cuestión y siempre que la disposición supere este primer paso del test de igualdad, habrá de determinarse (1) si la diferenciación es útil - siquiera parcialmente - para alcanzar la finalidad perseguida; (2) si la diferenciación es necesaria, en el sentido de establecer que no existen medidas que incuestionablemente alcancen idéntico resultado a un menor costo .

En cuanto al numeral 1 será fácil demostrar que la diferencia se útil para alcanzar el desarrollo sostenible, menor consumo de energía, menor producción de residuos, etc. Más difícil en ocasiones, es demostrar que productos de menor costo cumplen la misma finalidad pero generan mayor problema ambiental, ya sea porque parte de sus elementos contienen materiales tóxicos o porque no son reutilizables o tienen mayor consumo energético.

Otra pregunta que puede surgir es: ¿Se viola el principio de la libre concurrencia al introducir criterios de sostenibilidad?

“Principio de libre concurrencia: "La libre concurrencia, conlleva, entonces, a la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección,



a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación.

Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato”<sup>25</sup>.

La libre concurrencia se garantiza si en los pliegos se recogen de manera clara y precisa las condiciones jurídicas, técnicas, económicas etc, a las cuales debe sujetarse la relación contractual garantizando el principio de igualdad de oportunidades de acceso a la participación en un proceso de selección contractual y a la oposición y competencia en el mismo, de quienes tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración, en el marco de las prerrogativas de la libertad de empresa regulada en la Constitución Política.

No se violenta el principio de la libre concurrencia cuando los criterios ambientales están descritos con claridad y serán determinantes para la adjudicación, porque serán la guía para que los interesados presenten sus propuestas; por esta razón no puede calificarse como violación al principio de igualdad o la libre concurrencia un requerimiento técnico del producto relacionado con sustancias que contaminan el ambiente.

### ***3.10. RESUMEN DE LOS CONSIDERANDOS A TENER EN CUENTA PARA INICIAR UN PROCESO DE CONTRATACIÓN SOSTENIBLE.***

Los criterios sostenibles en los procedimientos de contratación alcanzan tanto a las actuaciones previas a la contratación (determinación del objeto de contrato) como al procedimiento de contratación en sí (selección y requisitos de capacidad técnica), así como a la propia adjudicación (valoración de la oferta más ventajosa) y a la ejecución del contrato (condiciones de ejecución).

---

<sup>25</sup> C.E., Sec. Tercera, Sent. 24715, dic. 3/2007. M.P. Ruth Stella Correa Palacio

Para adquirir productos “ecológicos” o más respetuosos con el medio ambiente a través de los pliegos de contratación se pueden tener en cuenta los criterios ambientales que se recogen en las etiquetas de producto o en fichas técnicas ambientales concretas de un producto.

El decreto 2474 de 2008, en su artículo 6 establece el contenido general de los pliegos de condiciones en todos los procesos de selección.

**Artículo 6º:** *Contenido mínimo del pliego de condiciones. Sin perjuicio de las condiciones especiales que correspondan a los casos de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, y de los requisitos exigidos en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el pliego de condiciones deberá detallar claramente los requerimientos para la presentación de la propuesta. El pliego contendrá, cuando menos:*

*1. La descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar, la ficha técnica del bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, o los requerimientos técnicos, según sea el caso. 2. Los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, y las demás reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas así como la evaluación y ponderación de las mismas, y la adjudicación del contrato. 3. Las razones y causas que generarían el rechazo de las propuestas o la declaratoria de desierto del proceso. 4. Las condiciones de celebración del contrato, presupuesto, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo.*

El pliego de condiciones compromete a la Administración, por cuanto él contiene las bases de la relación contractual. Por eso se exige que sea claro y completo, y que relacione todos los elementos indispensables para que los oferentes no tengan duda alguna sobre el objeto de la licitación, ni sobre el alcance, número y calidad de sus posibles obligaciones.

El pliego de condiciones recoge las condiciones jurídicas, técnicas, económicas etc, a las cuales debe sujetarse la relación contractual y se imponen el desarrollo de los principios que rigen la contratación tales como igualdad, transparencia y selección objetiva.

Los criterios ambientales en el pliego deben quedar soportados con todos los factores técnicos que tuvo la entidad al formular la oferta, igualmente se deben citar políticas internas de la entidad relacionadas con practicas sostenibles relacionadas con el producto.



La indicación en el pliego de los criterios de selección, permite a la entidad conocer con exactitud cuáles serán los elementos o aspectos que la entidad habrá de valorar al momento de efectuar el estudio comparativo de las ofertas y ello que será determinante para que la selección sea realmente objetiva, también servirá de guía a los interesados para estructurar sus propuestas.

Igualmente, es necesario que se señale el principio de ponderación mediante el cual se analiza el peso o valor que en el análisis comparativo de las propuestas corresponderá a cada criterio, para así poder determinar la calificación total de cada oferta.

La aplicación de los criterios de selección y ponderación es lo que permite asegurar de manera efectiva que la adjudicación recaiga en el ofrecimiento más favorable, lo cual contribuye de manera cierta a la realización efectiva de los principios de transparencia, moralidad, igualdad, imparcialidad y selección objetiva.

Los criterios ambientales serán descritos con claridad y serán determinantes para la adjudicación, serán la guía para que los interesados presenten sus propuestas, por esta razón no puede calificarse como violación al principio de igualdad un requerimiento técnico del producto relacionado con sustancias que contaminan el ambiente.

Será necesario que se establezca en detalle si se exige ausencia total del material o disminución porcentual del contenido en el producto, para dar cumplimiento al principio de selección objetiva, se debe señalar de manera precisa, detallada y concreta, la ponderación de cada uno de esos factores, para poder conocer el peso exacto en cada una de las propuestas.

Tomando como ejemplo el caso de contratación del servicio de suministro de elementos de aseo. Al realizar el análisis de la viabilidad técnica, el análisis de sostenibilidad podrá analizar los componentes del producto de conformidad con el ciclo de vida.

Es en este punto la entidad debe soportar los elementos de sostenibilidad ambiental del producto considerando elementos como sus componentes considerando la disminución de contaminación ambiental. El estatuto de contratación prohíbe expresamente exigir certificados de calidad pero, se pueden utilizar los criterios ambientales especificados en las diferentes etiquetas ambientales, junto con otros, como requisitos que tiene que cumplir un



determinado suministro, pero no se podrá exigir a los oferentes como requisito la posesión de una etiqueta determinada.

Los criterios ambientales generales para la adquisición de suministros pueden ser: materias primas de bajo impacto; procesos de fabricación considerando que en ese proceso se hayan disminuido los impactos ambientales o que no contengan sustancias nocivas al medio ambiente, así éstas no estén prohibidas explícitamente.

A modo de ejemplo se puede establecer la Resolución 001385 de 21 de abril de 2010 del Ministerio de Transporte tiene como objetivo promover el uso de fibras naturales en proyectos de infraestructura de transporte, especialmente fibras de fique para el control de la erosión y el manejo de taludes, con lo cual tanto el INCO como el INVIAS deberán proceder a la elaboración de las especificaciones de forma tal que estos elementos naturales queden incorporados, a futuro, en los contratos.

En resumen en el proceso de contratación cuando se trate de incluir criterios de sostenibilidad se debe considerar:

En la INFORMACIÓN GENERAL se debe indicar que la selección del Contratista en el respectivo proceso estará sujeta a los requisitos y las reglas para la preparación de las ofertas que se consignan en dicho documento, y a los criterios de selección objetiva los cuales serán evaluados y ponderados conforme allí se dispone.

En el aparte del Pliego donde se establezcan las CONDICIONES DE LA CONTRATACIÓN se advertirá que en el respectivo proceso la entidad contratante persigue que en el desarrollo del objeto se satisfagan los criterios ambientales considerando como elemento de valoración por ejemplo, la eficiencia energética como un concepto de cadena productiva, de acuerdo con los enfoques del desarrollo sostenible, el manejo eficiente de los recursos y su impacto en los consumidores y en los procesos productivos y en la búsqueda de dicho objetivo bonificará con puntajes (expresados en el porcentaje del puntaje final que allí se establezca), las ofertas que presenten elementos de beneficio comprobado para el medio ambiente los cuales pueden consistir por ejemplo en gestión de resultados medibles para evitar daños definitivos al entorno natural, gestión social de los grupos humanos que pudieran resultar afectados con el desarrollo del





objeto del contrato, de manera que se eviten los desplazamientos, o que los reasentamientos se logren en condiciones sociales, culturales, económicas, etc, comparativamente más favorables que las que tenían las comunidades con anterioridad a la ejecución del contrato; o si se trata del suministro de un bien, que se en su fabricación se acudirán diseños, a prácticas de elaboración, insumos que resulten ser los mejores entre varios posibles en términos de sostenibilidad ambiental.

En el capítulo o sección que se refiera al CONTENIDO DE LA PROPUESTA se exigirá al Proponente que vaya a hacer un ofrecimiento en el sentido que se expone, que en formulario especial que se diseñará para el efecto y se incorpora al Pliego indique de manera expresa el valor agregado de su oferta para el suministro del bien que constituye el objeto de la contratación, el cual debe ser pertinente y relevante de forma que resulte aceptable en la efectiva medición de la relación costo beneficio de su valoración que se traducirá en bonificación de la oferta respectiva según se disponga.

En el capítulo sección del pliego referente a la EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS se indicará que todas las que se reciban serán sometidas a los análisis respectivos para determinar que cumplen con los requisitos que habilitan a quienes las presentan para participar en el proceso; luego se procederá a analizar y evaluar los elementos que dan lugar a ponderación y a asignar los puntajes que correspondan según se establezca en el pliego.

A las ofertas que hayan presentado un valor agregado determinable, medible y cuantificable de acuerdo a lo establecido en el pliego, esto es que presente ventajas frente al ahorro energético, elementos del equipo fabricados a partir de productos reutilizables, recambio de componentes del equipo, etc. Estas ventajas deben ser soportadas mediante documentos técnicos, en forma que demuestren los beneficios ambientales y la contribución a la sostenibilidad, se procederá a la bonificación conforme se dispone en el pliego, la cual se sumará al puntaje obtenido de la evaluación de los elementos de obligatorio ofrecimiento y esta sumatoria final será el puntaje con el cual se les someta a la comparación entre las ofertas recibidas.

### ***3.11. COMPRA SOSTENIBLE INSERCIÓN DE CRITERIOS SOCIALES***

La compra pública sostenible implica abordar el concepto de responsabilidad social esto es el conjunto de obligaciones y compromisos legales y éticos, con los grupos de interés, que se derivan de los impactos que la existencia, actividad y operación de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos. No significa cumplir simplemente con las obligaciones legales, sino asumir compromisos frente al déficit social, para que la contratación pública de cumplimiento a las políticas sociales del gobierno.

Los criterios sociales inciden sobre la inserción de personas en situación de riesgo o exclusión, cumplimiento de la legislación vigente sobre no discriminación, igualdad de oportunidades y accesibilidad, estos criterios sociales incluyen criterios éticos porque se abarca además de las condiciones laborales mínimas cuestiones relativas al precio justo, forma de pago, mecanismos de participación, garantía de no utilización de trabajo infantil.

Dentro de una perspectiva de mercado, los consumidores, los clientes, los empleados y los inversionistas deben tener la oportunidad de seleccionar o de rechazar productos, trabajos y compañías dependiendo de si son más o menos responsables en términos de ambiente y condiciones sociales. Y la Administración Pública como consumidora y encargada de velar por la no vulneración de los bienes públicos globales, como por ejemplo los derechos humanos, y como responsable de la distribución equilibrada de riqueza, tiene este derecho y debe ejercerlo.

La compra sostenible considera aspectos como la calidad en el empleo, la perspectiva de género, la contratación de personas con discapacidad, jóvenes escasamente calificados, la contratación con organizaciones que apoyen personas desplazadas, etc.

Las empresas de economía social y otras Pymes a menudo tienen un papel muy destacado en el mercado laboral local y proporcionan oportunidades de empleo a personas que, de lo contrario, tendrían graves dificultades para encontrar trabajo. La administración pública puede utilizarse para apoyar este tipo de empresas y así contribuir a los objetivos políticos de áreas como la inclusión social, el empleo o el desarrollo económico.

En la ley 1150 de 2007, contiene criterios para que la contratación sea socialmente justa y solidaria

**Artículo 12.** *De la promoción del desarrollo. En los pliegos de condiciones las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dispondrán en las condiciones que señale el reglamento, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de obras, bienes, servicios y mano de obra locales o departamentales, siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.*

*De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 13 y en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones para que en desarrollo de los procesos de selección cuyo valor se encuentre por debajo de 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional pueda establecer cuantías diferentes para entidades en razón al tamaño de su presupuesto, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes y de los grupos marginados o discriminados que se asocien bajo esta modalidad, convocatorias limitadas a las Mipymes departamentales, locales o regionales cuyo domicilio principal corresponda al lugar de ejecución de los contratos, siempre que se garantice la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y que previo a la apertura del proceso respectivo se haya manifestado el interés del número plural de Mipymes que haya sido determinado en el reglamento por el Gobierno Nacional. En todo caso la selección se hará de acuerdo con las modalidades de selección a que se refiere la presente ley.*

A su vez el Decreto 3806 de 2009 establece:

**ART. 1º—Convocatoria limitada a Mipymes.** *De conformidad con el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, en los procesos de selección de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, salvo aquellos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía, la convocatoria se limitará exclusivamente a Mipymes, siempre y cuando se verifiquen los siguientes requisitos:*

- 1. La cuantía del proceso esté por debajo de los 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y*
- 2. Se manifieste el interés en participar en un proceso con convocatoria limitada, mediante la presentación de una solicitud en tal sentido, de por los menos tres (3) Mipymes, con el fin de lograr la limitación de la convocatoria.*

*La solicitud se debe presentar entre el momento de publicarse el aviso de convocatoria pública y hasta el último día de publicación del proyecto de pliego de*

*condiciones, y la misma deberá contener, además de la manifestación de su interés en participar en el proceso, la de cumplir con su condición de mi pyme, lo cual se acreditará con la presentación de una certificación expedida por contador o revisor fiscal, según sea el caso, en la que se señale tal condición.*

*PAR. —En el aviso de convocatoria pública de que trata el artículo 4º del Decreto 2474 de 2008, además de lo allí señalado, se deberá incluir expresamente, cuando ello corresponda, la convocatoria limitada a Mipymes conforme lo señalado en el presente decreto.*

### **3.12. CONCLUSIONES**

Los principios que rigen las compras públicas sostenibles son los mismos que están previstos en la Constitución y la legislación relacionadas con la protección y conservación del ambiente y coinciden con los principios ambientales consagrados en los tratados internacionales a los cuales Colombia ha adherido. Sin embargo en el estatuto general de contratación pública, no se incluyen expresamente criterios de sostenibilidad en forma explícita, pero la normativa deja abierta la posibilidad de incorporarlas en las especificaciones técnicas de los pliegos.

En el análisis de los principios generales de la contratación pública en Colombia y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado no se detectan mayores obstáculos para incorporar criterios de sostenibilidad en las compras públicas.

Los criterios sostenibles en los procedimientos de contratación alcanzan tanto a las actuaciones previas a la contratación (determinación del objeto de contrato) como al procedimiento de contratación en sí (selección y requisitos de capacidad técnica), así como a la propia adjudicación (valoración de la oferta más ventajosa) y a la ejecución del contrato (condiciones de ejecución).

“Según el estudio de la OECD, el mercado de compras estatales en Colombia corresponde al 13,4% del PIB (año 2002), aunque si se excluyen las remuneraciones a los trabajadores y los gastos en defensa el porcentaje se reduce al 4,1%. Este cálculo fue hecho con el Sistema de Cuentas Nacionales. De otro lado, el Conpes 3186 de 2002 presenta un cálculo realizado con la Cinta de



Ingresos y Egresos del DANE, con el cual establece que las compras del sector público total representan el 16% del PIB<sup>26</sup>.

Considerando el poder de compra que tiene el Estado las compras públicas sostenibles son una herramienta para influir en el mercado, demandando productos y servicios producidos de manera responsable y fundamentalmente para lograr el desarrollo sostenible en especial en economía globalizadas. Las compras públicas sostenibles se enmarcan en un conjunto de iniciativas que la administración pública puede llevar a cabo para cumplir con los fines ambientales en los cuales se enmarca el Estado, entre ellas tenemos: Ahorro de recursos, energía y agua; uso de productos con bajo contenido o ausencia de sustancias tóxicas; uso de productos de larga vida; reducción de la generación de residuos.

Los obstáculos más representativos que se han identificado en los talleres con las entidades participantes son:

Las entidades en sus compras en general consideran el precio más bajo para decidir un producto o servicio ignorando los gastos de mantenimiento y disposición final.

La percepción general en las áreas de presupuesto es que los bienes y servicios que cumplen requisitos de sostenibilidad tienen un costo más elevado. Esa percepción dificulta la compra sostenible dado que algunos beneficios no pueden expresarse en términos monetarios.

La entidad o los responsables de compras a menudo carecen de experiencia, de conocimiento, de capacidad técnica y jurídica para aplicar criterios de sostenibilidad en la contratación.

Puede resultar difícil encontrar proveedores que proporcionen bienes y servicio con características que respondan a criterios de sostenibilidad.

A menudo se encuentra bajo nivel de comprensión de los requerimientos de sostenibilidad y por esta razón no se incorporan en los procesos de contratación,

---

<sup>26</sup> Cita de Ana Paola Gómez y Víctor M. Nieto- El mercado de compras públicas en Colombia: descripción y caracterización - [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDE/mercado\\_p%C3%BAblico.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDE/mercado_p%C3%BAblico.pdf)



por ello se requiere desarrollar herramientas y metodologías que permitan llevar las compras públicas a la práctica.

En el documento “Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el Mercosur”, se han identificado barreras que pueden igualmente considerarse en Colombia, estas barreras son:

El personal de compras está ocupado en actividades cotidianas, por lo que resulta difícil incorporar nuevos criterios que le demanden más tiempo, tanto a la hora de elaborar los pliegos como así también de evaluar las ofertas y los proveedores. A esto se suma la percepción de que las compras públicas sustentables son muy complejas, se pretenden incorporar demasiados requerimientos, lo que dificulta la evaluación de las ofertas así como también la selección del producto y proveedor adecuados.

En las dependencias del Estado generalmente la cultura organizativa premia el statu quo, y se requiere de líderes que impulsen este tipo de políticas y estrategias. En este sentido, es necesario institucionalizar estas políticas y estrategias de manera tal que trasciendan a las personas o a una gestión de gobierno. Los requisitos establecidos en la normativa específica:

Las normas específicas de compras públicas de los Estados Partes orientan al comprador a seleccionar generalmente la oferta de precio más bajo, lo que dificulta muchas veces incorporar otros criterios para la decisión de la compra.

Hay una falta de comprensión del concepto de Compras Públicas Sustentables por parte del comprador, del responsable de compras del organismo, e inclusive del proveedor. Es responsabilidad principalmente de las áreas ambientales elaborar información simple y sencilla que permita a todos los actores identificar fácilmente criterios de sustentabilidad asociados a las compras públicas.

Como se deduce al analizar los obstáculos que se han identificado, no interfieren con la normativa contenida en el Estatuto General de Contratación Pública en Colombia, pero para poder implementar con mayor agilidad las compras públicas sostenibles es implementar la estrategia de compras sostenibles de la Política de Producción y Consumo Sostenible la cual como se mencionó establece:



1. Fortalecer los instrumentos económicos existentes y desarrollar nuevos que promuevan la producción y el consumo sostenible.
2. Promover entre proveedores y consumidores de bienes y servicios sostenibles, el uso de auto-declaraciones y/o certificaciones ambientales como el Sello Ambiental Colombiano, entre otras.
3. Preparar y adoptar guías de especificaciones técnicas de las características de los bienes, servicios y negocios sostenibles.
4. Definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles.
5. Desarrollar una plataforma de divulgación pública de información sobre productos, servicios y proveedores sostenibles.

Anexo 4. Documentos legales del análisis.



## 4. PROYECTO PILOTO REGIONAL

### 4.1. CONCEPTO GENERAL DEL PROYECTO

La concepción total del proyecto de compras públicas involucra numerosos actores entre los que se destacan entidades locales, nacionales e internacionales y se espera el apoyo de entidades claves como el MAVDT, el Gobierno Suizo y ONUDI en todas sus etapas. El siguiente diagrama presenta un esquema general:

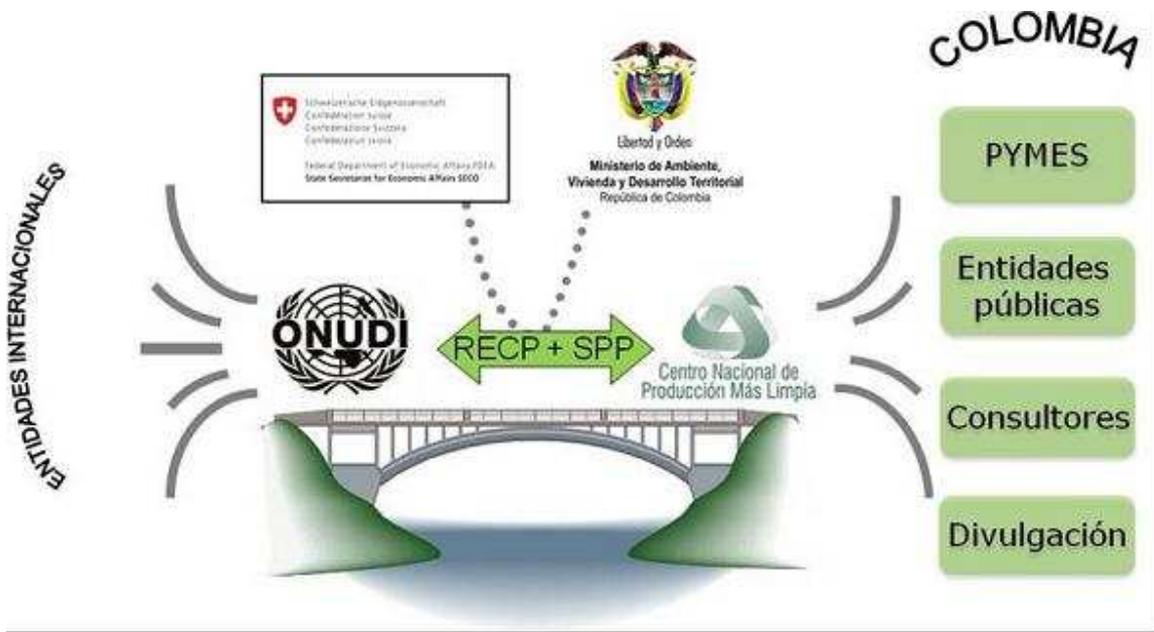


Figura 5. Esquema general del proyecto de CPS en Colombia

El proyecto global plantea dos objetivos principales que son:

- Introducir el concepto de compras públicas sostenibles en el marco legal de las entidades públicas y privadas involucradas y
- Apoyar el desarrollo de las PYMES para facilitar el cumplimiento con los requisitos de compras públicas sostenibles a nivel nacional e internacional (Mercados Verdes)

Para lograr dichos objetivos se plantea el desarrollo de las siguientes actividades.

- Análisis de marco legal y políticas



- Formación de expertos nacionales
- Guías de especificaciones de productos y servicios sostenibles, incluyendo el uso de certificaciones ambientales, huellas de carbono, etc.
- Sistema de información verificable, precisa y transparente de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles
- Apoyo a PYMES
- Licitaciones/compras piloto
- Espacios comerciales comprador – proveedor a nivel nacional e internacional
- Divulgación local, nacional y regional
- Réplica y ampliación

Desde su diseño, el proyecto se concibe como un esquema de ejecución de tres años, donde el año 1 es cubierto con este proyecto piloto realizado durante el 2010, pero se requiere de apoyo adicional para continuar con la ejecución de las siguientes fases, las cuales son necesarias para lograr los objetivos inicialmente planteados. A continuación se describe de manera general las actividades estimadas para cada año de ejecución:

### **Año 1 (realizado durante el 2010)**

Evaluación del marco político y legal para permitir la incorporación de los criterios de CPS: desarrollo de propuestas de cambios / ajustes

Capacitaciones de expertos de las instituciones públicas y privada en la implementación de CPS

### **Año 2**

Selección de los productos y servicios en los cuales se enfocará el proyecto y desarrollo de guías técnicas para cada uno

Asistencia a las PYMES para cumplir con requisitos de CPS

### **Año 3**

Establecimiento del CNPMLTA como centro de referencia en CPS

Ampliación y réplica (local, nacional, regional)

Diseminación y transferencia



La siguiente tabla presenta las actividades necesarias para desarrollar todas las actividades.

**Tabla 5. Actividades detalladas proyecto completo de CPS. Fases I, II y III**

Fase I – Año 1	Fase II – Año 2	Fase III – Año 3
<p>Generación de experiencia en la operación de modelos internacionales de implementación de cadenas de suministro sostenible.</p> <p>Documento con la Evaluación de compatibilidad y alistamiento para las Compras Públicas Sostenibles.</p> <p>Documento con propuesta de nuevas políticas y procedimientos internos para cumplir con los criterios de compras públicas.</p> <p>Un Taller de capacitación con expertos internacionales para el fortalecimiento de las instituciones públicas participantes sobre el desarrollo y la aplicación de los criterios/reglamentos de compras públicas sostenibles.</p> <p>Listado de las categorías de productos a las cuales se les incorporarán criterios de sostenibilidad en la compra y la selección de las PYMES proveedoras de tales productos, a las cuales se les dará asistencia técnica en PML.</p>	<p>Tres talleres de capacitación con expertos internacionales para el fortalecimiento de las instituciones públicas participantes.</p> <p>Criterios de sostenibilidad en la compra a las categorías de productos seleccionados y la selección de las PYMES proveedoras de tales productos.</p> <p>Definición de un piloto de licitación “sostenible”.</p> <p>Desarrollo/Adaptación/Revisión de guías técnicas, para cada uno de los productos seleccionados, para la implementación de criterios de sostenibilidad de bienes y servicios.</p> <p>Acompañamiento técnico en la incorporación de criterios ambientales y sociales a las 15 PYMES seleccionadas.</p> <p>Desarrollo de un sistema de monitoreo para verificar y asegurar el cumplimiento de los requerimientos.</p>	<p>Un piloto de licitación “sostenible”.</p> <p>Desarrollo/Adaptación/Revisión de guías técnicas, para cada uno de los productos seleccionados, para la implementación de criterios de sostenibilidad de bienes y servicios mediante la Producción Mas Limpia.</p> <p>Elaboración de evaluaciones técnicas completas a nivel de empresas para implementar las compras públicas sostenibles y documentación de los resultados económicos, eficiencia de los recursos y el ambiente.</p> <p>Desarrollo de un sistema de monitoreo para verificar y asegurar el cumplimiento de los requerimientos: Cuestionarios de Pre-requisitos, evaluación de criterios para la adjudicación, sistema de registro para proveedores y definir metas e indicadores para las proveedoras.</p> <p>Un Evento de difusión nacional y un evento regional.</p> <p>Centro internacional (Regional) de referencia en Compras Públicas Sostenibles establecido.</p>

Como algunos de los beneficios de implementar todas las fases establecidas se tienen los siguientes:

- ✓ Contribuir a promover el crecimiento sostenible del mercado
- ✓ Apoyar al cumplimiento de las políticas existentes como la de Producción y Consumo Sostenible, y estar alineados con las políticas nacionales e internacionales.
- ✓ Entrenar y asesorar a las entidades y otros profesionales vinculados con el tema por parte de expertos internacionales
- ✓ Gestionar apoyo de cooperantes internacionales
- ✓ Divulgar los resultados y avances del proyecto en el ámbito internacional y nacional en eventos relacionados con la producción y el consumo sostenible, para lograr réplicas y mejoras en la implementación

#### 4.2. PROYECTO PILOTO REGIONAL. AÑO 1

Para la ejecución de la primera fase durante el 2010 se contó con la participación de cuatro entidades regionales: Área Metropolitana del Valle de Aburrá / AMVA, Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia / CORANTIOQUIA, Secretaria de Medio Ambiente de Medellín, y Secretaria de Medio Ambiente de Sabaneta. A continuación se presenta el análisis general de los manuales de contratación presentados por cada una de las entidades:

### CONFORMACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO

DEFINICIÓN EQUIPO DE TRABAJO				
PROYECTO COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES				
<p>El equipo acá designado se compromete a participar en todas las actividades relacionadas con el proyecto tales como: (i) reuniones, talleres, capacitaciones, revisión de documentos, y otros establecidos en el documento del proyecto, con el fin de garantizar la continuidad y oportuna implementación de las actividades. Como mínimo cada entidad debe designar funcionarios en áreas como: técnica, legal, administrativa (compras) y social, con dedicación suficiente para atender las actividades mencionadas.</p> <p>En caso de que uno o varios designados deban por razones de fuerza mayor abandonar el proyecto, deberá(n) transferir el conocimiento adquirido a quien lo reemplace, mediante notificación formal a todos las entidades vinculadas con el proyecto.</p> <p>Entidad que designa el equipo de trabajo _____</p> <p>Designación del equipo _____</p>				
Nombre	Cargo	E-mail	Teléfono	Celular
<p>Nombre de quien designa el equipo _____</p> <p>Firma de quien designa el equipo _____</p> <p>Fecha de definición de equipo de trabajo _____</p>				

Cada entidad vinculada con el proyecto presentó el grupo de trabajo con el fin de conformar un equipo multidisciplinario a nivel interno y ampliar el comité de trabajo técnico. El grupo fue formalizado mediante la entrega del siguiente formato el compromiso adquirido con el proyecto:

**Figura 6. Imagen de formato de conformación equipo de trabajo**



## ANÁLISIS LEGAL

El capítulo 3 de este informe presenta todo el análisis legal

### ANÁLISIS DE LOS MANUALES DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES

Como parte fundamental al trabajo realizado en el proyecto piloto, se inicio el estudio de los manuales de contratación de las entidades involucradas, dado que el artículo 89 del Decreto 2474 de 2008, establece que las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación deberán contar con un manual de contratación.

**Artículo 89.** *Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen los procedimientos internos, los funcionarios intervinientes, y todos los asuntos propios de la realización de los procesos de selección, así como de la vigilancia y control de la ejecución contractual, en los términos establecidos en el presente decreto.*

Posteriormente el artículo 5 del Decreto 3576 de 2009, modificó parcialmente el Decreto 2474 de 2008 entre los artículos modificados se encuentra el artículo 89 del Decreto 2474 de 2008 en los siguientes términos:

*Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual.*

Mediante fallo 36054 de 14-04-2010, el Consejo de Estado, declaró la nulidad de algunos artículos del Decreto 2474 de 2008 y la nulidad parcial de otros, en el artículo 89 los aspectos declarados nulos fueron:

*Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual.*





Posteriormente el Gobierno Nacional expidió los decretos 836 del 13 de marzo de 2009 y 2247 del 16 de junio de 2009, modificatorios del Decreto 4881 del 31 de diciembre de 2008, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007 en relación con la verificación de las condiciones de los proponentes y su acreditación para el registro único de proponentes a cargo de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 89 del Decreto 2474 de 2008, modificado por el artículo 5 del Decreto 3576 de 2009, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Municipio de Medellín, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, y el Municipio de Sabaneta, expidieron los respectivos Manuales de Contratación.

Consideran los Manuales de Contratación del AMVA, Municipio de Medellín, Municipio de Sabaneta y Corantioquia, criterios ambientales o introducen el concepto de Compras Públicas Sostenibles?

En el analizar del contenido de cada uno de estos Manuales, se encuentra que en todos contienen las herramientas de apoyo a la gestión institucional para fijar los lineamientos, procedimientos, seguimiento, evaluación y control en las etapas de planeación, precontractual, contractual y pos contractual de cada proceso de contratación, de conformidad con las normas vigentes en materia de contratación pública

Dado que las normas generales de contratación pública, no incorporan criterios relacionados con especificaciones técnicas ambientales que consideren la minimización de impactos ambientales, los manuales de contratación de las entidades públicas que fueron analizadas tampoco lo hacen.

Algunos de los Manuales hacen referencia a la incorporación de políticas internas de la entidad en las cuales se encuentra la aplicación de principios ambientales y sociales o señalan la misión de la entidad la cual hace referencia al desarrollo sostenible, pero no se determina de manera especial ningún aspecto relacionado con análisis de sostenibilidad dentro de los criterios técnicos que deben incorporarse en el proceso de la contratación.

En forma expresa algunos de los manuales analizados, exigen que el contratante aporte la licencia ambiental cuando el objeto del contrato lo requiera o disponen en forma genérica que el manual de interventoría de la entidad considere aspectos ambientales.

Es necesario introducir modificaciones estructurales al Estatuto General de Contratación Pública, para poder introducir criterios ambientales en la contratación



del AMVA, Municipio de Medellín, Municipio de Sabaneta y Corantioquia, considerando el contenido de sus manuales de contratación?

Para responder es necesario considerar principios Constitucionales y legales que si bien no aparecen explícitos en el Estatuto General de Contratación, si forman parte de principios generales que deben informar cualquier actividad de la administración pública.

Si bien es rica la jurisprudencia constitucional en el contenido ecológico de la Constitución, conviene recordar los principales apartes de la sentencia T-411 de 1992, en la cual se analizan con claridad los elementos básicos que señalan como en la Constitución de 1991 un referente muy importante fue lo ecológico.

*La Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento -en la medida que regula la creación jurídica-, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto en ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural, como ya lo ha establecido la Corte Constitucional en su fallo N° 02 de tutela<sup>2</sup> donde se desarrolló el concepto de Constitución cultural elaborado por Pizzorusso, así:*

*"Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas deben situarse una serie de disposiciones de no menos transcendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen del uso que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos y económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversa manera a la misma y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades individuales. En tanto que estas reglas generales, así como el principio de garantía de la persona y sus diversas especificaciones, encuentran su fundamento en una serie de opciones en las que se acepta un determinado modelo de cultura -y un consiguiente rechazo de otros modelos contrapuestos-, parece oportuno integrar toda esta temática bajo la noción común de "constitución cultural"<sup>3</sup>.*

De lo anterior se deduce que la Constitución de 1.991, a diferencia de la de 1886, no sólo señala al poder público el límite de lo permitido, sino que le impone el

---

<sup>2</sup> Ibidem, Págs. 24 y 25.

<sup>3</sup> PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo I. Capítulo XIII. Págs. 1.983-1.984.



deber positivo de garantizar la creación de un orden político, económico y social justo, como explícitamente se determina en el preámbulo y en el artículo 2º.

La Constitución se transforma pues en un programa. El legislador no es un instrumento de una acción política libre dentro de unos límites negativos que la Constitución impone, sino que él desarrolla el programa que la Constitución contiene. La Constitución es el programa de lo que el Estado debe hacer, aquí y ahora, para crear condiciones sociales más justas y libres, o sea, lo que llama Schneider, el "Mito Concreto"<sup>27</sup>.

En este orden de ideas, de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de **Constitución Ecológica**, conformado por las siguientes 34 disposiciones: 2,8,44,58,66,67,76,79,80,81,82,215,226,268-7,277-4,282-5,289,300-2,301,310,313-9,317,330-5,331,332,333,334,339,340,366.

En la sentencia C-126-98 dijo la Corte: La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección" (subraya fuera de texto).

La ley 99 de 1993 consagra dentro en su artículo 1, como principio que debe seguir la política ambiental colombiana, el siguiente: "1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

---

<sup>27</sup>SCHNEIDER, Hans Peter. Democracia y Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1.991. Pág. 21.



Así mismo, en su artículo 3 la ley 99 de 1993, define el Concepto de Desarrollo Sostenible: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Igualmente en varias sentencias la Corte Constitucional se ha referido al concepto de DESARROLLO SOSTENIBLE y su implicación en las decisiones públicas-“*El desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad. Los criterios del desarrollo sostenible están encaminados a que los beneficios y los costos ambientales sean tomados en cuenta en las decisiones públicas y privadas, para conciliar las mayores relaciones conflictivas entre el medio ambiente y el desarrollo*” ( T 574 de 1996).

En la sentencia T-431-00 se pronunció la Corte dijo la Corte. “ *Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas pues éstos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana.*

A lo anterior, habrá que agregar que el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, erigiéndose, junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Las compras sustentables son aquellas en las cuales se adoptan criterios ambientales y sociales, además de los económicos, como condición para las compras y contrataciones de bienes y servicios, sean éstas públicas o privadas, en consecuencia la Constitución y la legislación ambiental contienen el sustento necesario para aplicar el criterio de sustentabilidad en las compras públicas.

La Política de Producción y Consumo Sostenible (P y CS) apunta a una reducción significativa en el uso de recursos como energía, agua y materia prima y el fortalecimiento de la capacidad institucional en producción y consumo sostenible.

Algunas de las estrategias que propone la Política de Producción y Consumo Sostenible son el Fortalecimiento de la regulación y el cumplimiento legal en temas de PyCS e Incluir criterios de sostenibilidad ambiental en procedimientos



de compras, igualmente se pretende definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles.

Si bien los elementos que vienen de analizarse validan la introducción de criterios de sostenibilidad en la contratación pública, aún persisten algunos elementos que pueden generar dudas en las entidades estatales para determinar si al introducir determinadas condiciones técnicas relacionadas con criterios ambientales, se puede atentar contra principios contenidos en el estatuto general de contratación pública.

Algunas de las incertidumbres que se tienen para introducir en el manual de Contratación elementos relacionados con criterios de sostenibilidad son: Incertidumbre en el marco legal lo cual debe relacionarse con el gran número de pronunciamientos judiciales sobre la normativa y la excesiva y dispersa normatividad.

Sin embargo al realizar un análisis de la Constitución y la normatividad ambiental Colombiana, se puede concluir que la introducción de criterios relacionados con calidades ambientales de los productos o servicios se pueden considerar en la elaboración de los pliegos haciendo alusión con claridad al valor ambiental del producto o servicio.

Algunos países de Europa, ya han integrado criterios sostenibles en sus procesos de compras públicas, basados en la Directiva 2004/18/EC1 del Parlamento Europeo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, admite expresamente la inserción de criterios sociales y ambientales en la contratación pública.

A lo anterior se puede agregar la falta de información en productos y servicios sostenibles la falta de información en relación a proveedores, la falta de estándar de criterios técnicos.

La experiencia de países como Brasil que ya ha incorporado las compras públicas sostenibles en su normatividad puede aportar ejemplos de cómo iniciar el proceso al interior de las entidades.

La Doctora Valeria D Amico, del Estado de San Pablo, en exposición realizada en el Centro Nacional de Producción Limpia en el mes de abril de 2010, explica la experiencia en el Estado de San Pablo así:

En primer lugar se tuvo en consideración el volumen y el poder de compra del Estado, para determinar que se pueden imponer a los proveedores las



condiciones técnicas ambientales que permitan considerar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Se desarrolló un sistema electrónico que permitiera la transparencia para las compras públicas, incluyendo un amplio catálogo de productos y servicios así como el registro de proveedores.

Se conformó un Comité de Calidad de Gestión Pública, integrado con representantes de distintos organismos, el cual se encarga de introducir criterios de orden socioambiental en los procesos de adquisición de bienes, materiales, servicios en general. El comité analiza temas como ahorro de agua, emisión de contaminantes, generación de residuos, toxicidad de bienes e insumos, entre otros.

A su vez se promueve la capacitación de los servidores públicos, para que hagan supervisión y control de las contrataciones y del cumplimiento de los aspectos ambientales.

Igualmente se establecieron manuales de adopción obligatoria para limpieza, alimentación, transporte entre otros donde se incorporen cuestiones ambientales como ahorro de agua y energía, racionalización del consumo potencialmente contaminantes.

Si bien los Manuales de Contratación no incorporan criterios especiales para realizar la contratación con criterios de sostenibilidad, se puede concluir que no existe impedimento legal para iniciar al interior de cada entidad un proceso que permita analizar como implementar las compras sostenibles, con base en la estructura específica de cada una.

## **ANALISIS DE LOS PLANES DE COMPRA ENTIDADES PARTICIPANTES**

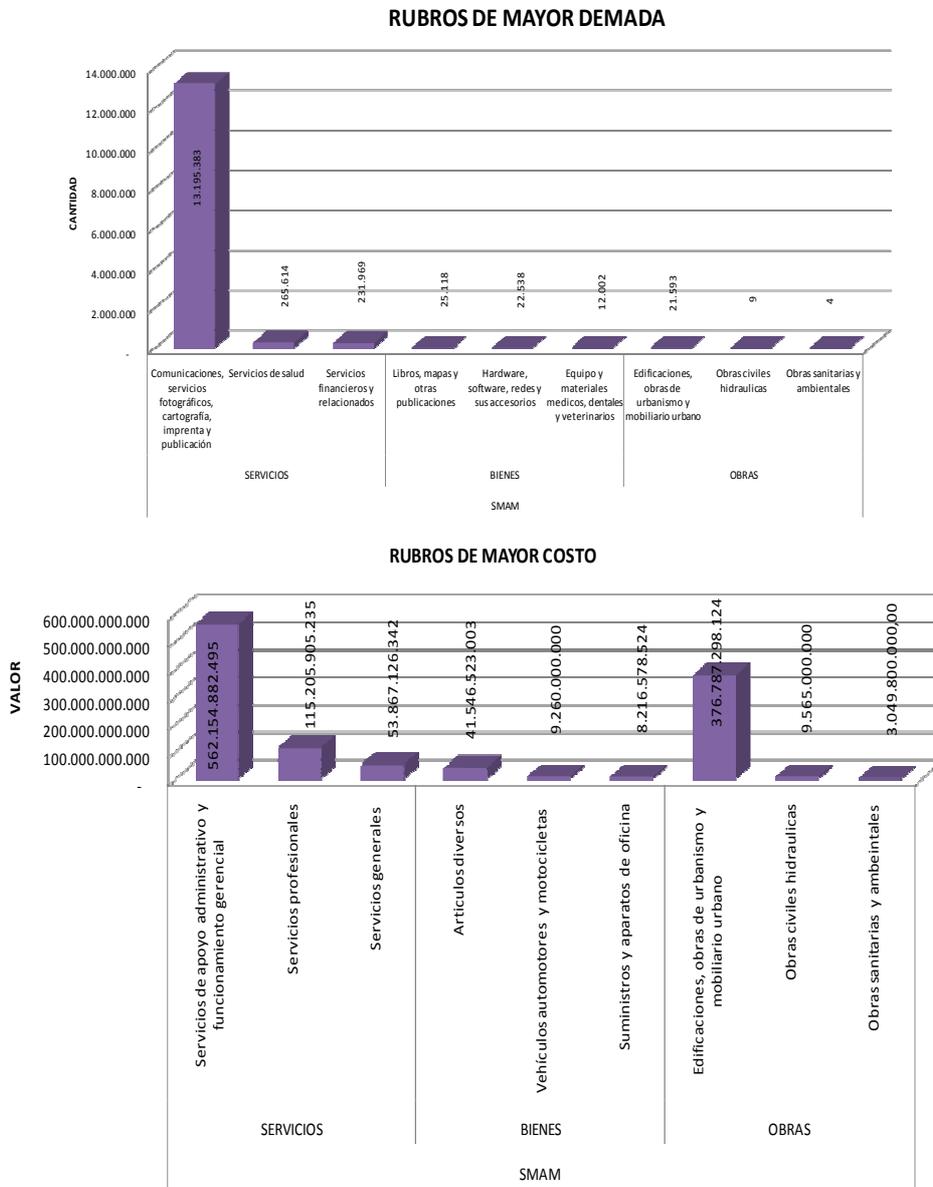
Adicional a los manuales de contratación, las entidades participantes presentaron sus planes de compra. El análisis de estos planes de compra anuales permitieron determinar cuáles son los bienes y servicios más costosos para las entidades y cuáles son los que se compran en mayor proporción; criterios importantes para la preseleccionar los productos que con mayor prioridad deben definir criterios ambientales y sociales.

Según registros del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE, donde deben registrarse todas las entidades públicas del país, los principales productos que se han adquirido en el 2010 son:



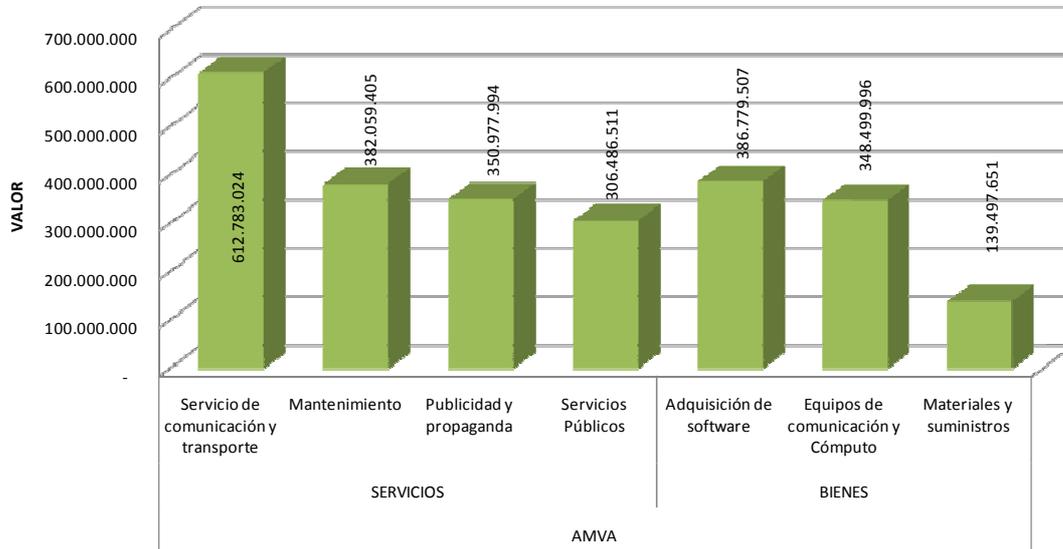
CUBS	NOMBRE COMERCIAL	CANTIDADES
1.42	Equipo y materiales médicos, dentales y veterinarios	22.012 \$34.141 millones
1.52	Suministros y aparatos de oficina	19.700 \$7.970 millones
2.31	Servicios profesionales	6.024 \$32.709 millones
1.53	Libros, mapas y otras publicaciones	5.957 \$3.646 millones
1.64	Alimentos	5.090 \$122.510 millones
1.70	Artículos diversos	4.206 \$65.963 millones
2.32	Servicios de apoyo administrativo, funcionamiento y gerencial	3.832 \$188.128 millones
1.56	Equipos y suministros de aseo	3.671 \$8.606 millones
1.48	Muebles	3.338 \$11.182 millones
1.27	Tubería, mangueras y tubo flexible	3.109 \$2.478 millones
1.43	Instrumentos y equipo de laboratorio	2.326 \$94.764 millones
2.35	Comunicaciones, servicios fotográficos, cartografía, imprenta y publicación	2.224 \$39.740 millones

Lo anterior ratifica el análisis realizado a los planes de compra de las entidades involucradas en el proyecto piloto: Secretaría del Medio Ambiente de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburra, CORANTIOQUIA y Secretaría del Medio Ambiente de Sabaneta. El análisis se enfocó en rubros de mayor costo y rubros de mayor demanda para cada una de las entidades, tal como lo presentan las siguientes gráficas:



**Figura 7. Análisis de los rubros de mayor costo y demanda de la Secretaría del Medio Ambiente de Medellín**

### RUBROS DE MAYOR COSTO



### RUBROS DE MAYOR DEMANDA

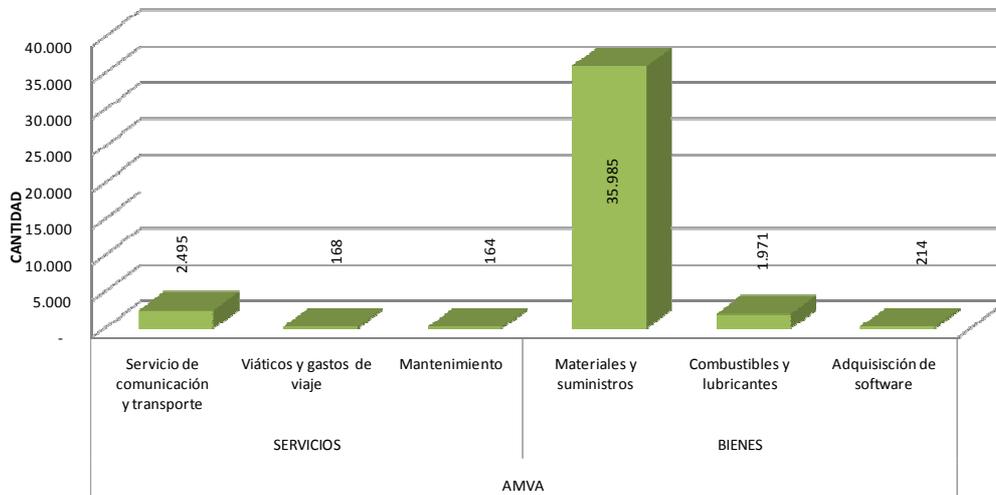
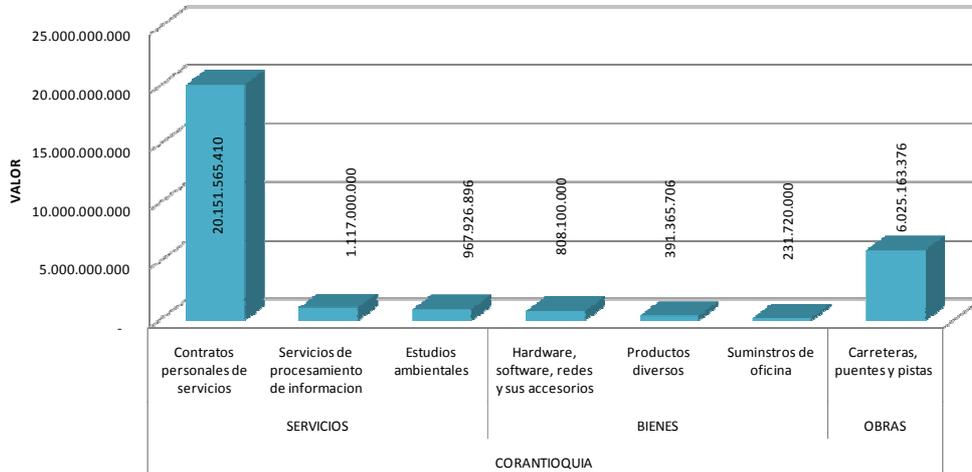
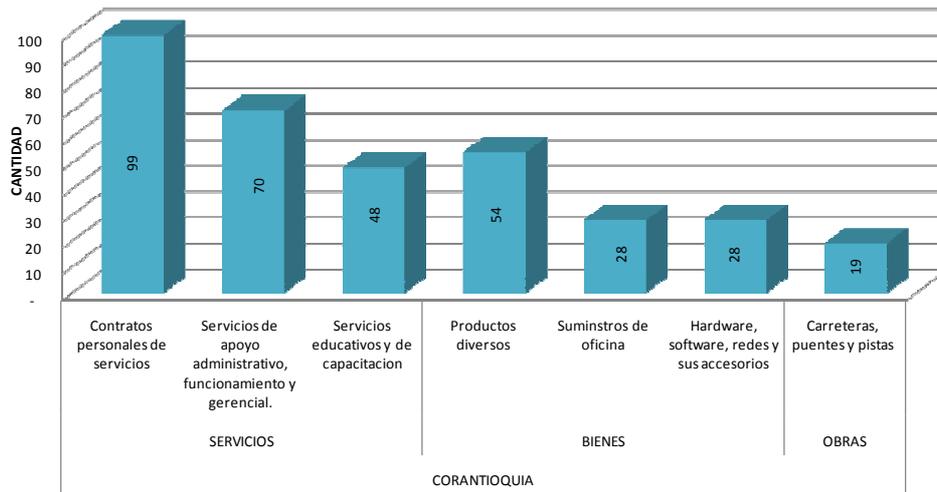


Figura 8. Análisis de los rubros de mayor costo y demanda del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

**RUBROS DE MAYOR COSTO**

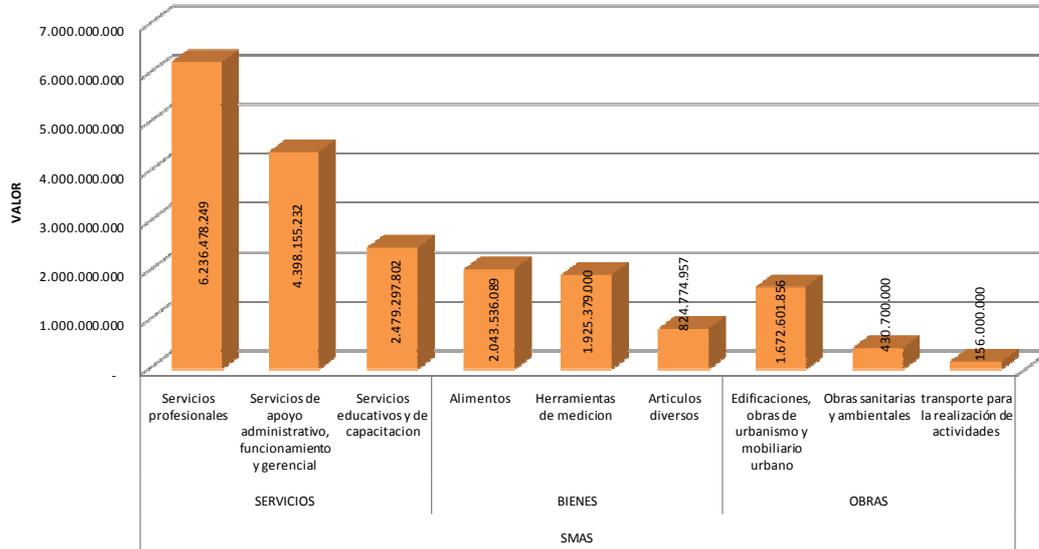


**RUBROS DE MAYOR DEMANDA**



**Figura 9. Análisis de los rubros de mayor costo y demanda de CORANTIOQUIA**

### RUBROS DE MAYOR COSTO



### RUBROS DE MAYOR DEMANDA

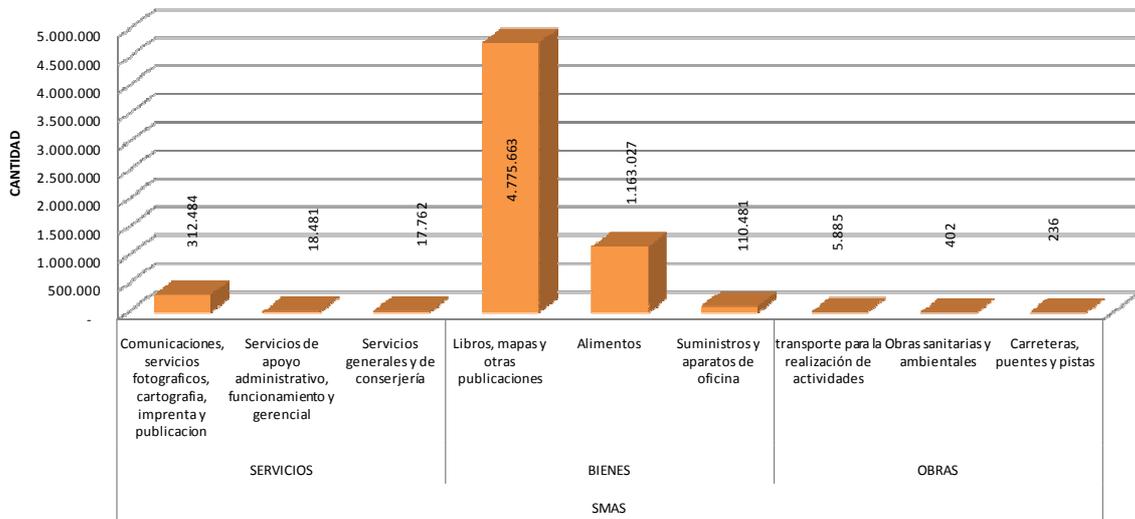


Figura 10. Análisis de los rubros de mayor costo y demanda de la Secretaría del Medio Ambiente de Sabaneta

## 5. RESULTADOS PROYECTO PILOTO REGIONAL. AÑO 1

Los resultados alcanzados en esta etapa inicial se pueden clasificar como lo presentan la siguiente figura



Figura 11. Clasificación resultados etapa inicial proyecto piloto regional

### 5.1. REUNIONES TÉCNICAS

Se realizaron diferentes jornadas de entrenamiento y reuniones de trabajo, en las cuales participó el personal asignado por cada una de las entidades participantes. La siguiente tabla presenta los nombres y cargos del grupo de trabajo conformado al inicio del proyecto piloto:

**Tabla 6. Conformación equipo de trabajo**

ENTIDAD	NOMBRE	CARGO
<b>Área Metropolitana del Valle de Aburra AMVA</b>	Marta I. Lozano	Abogada – Departamento jurídico
	Luz Ángela González	Jefe Logística
	Raul Alexander Cardona	Técnico – Profesional Universitario
	Gabriel Jaime Ayora	Abogado – Departamento jurídico
<b>Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA</b>	Liliana María Estrada Ramirez	Subdirectora administrativa y financiera
	Adan Vásquez Tamayo	Abogado – Oficina asesora jurídica
	Edgar Vélez Durango	Técnico – Profesional Universitario
	Jorge Emilio Ángel Robledo	Subdirector de Calidad Ambiental
<b>Secretaria del Medio Ambiente de Medellín</b>	Carlos Arturo Bozón	Técnico - Profesional Universitario
	Alberto Quintero Cardona	Técnico - Profesional Universitario
	Angela María Carmona	Técnico - Profesional Universitario
	Margarita Maria Barrera	Técnico - Profesional Universitario
	Diego Cardona	Técnico - Profesional Universitario
<b>Secretaria del Medio Ambiente de Sabaneta</b>	Claudia P. Escobar Montoya	Secretaria - Secretaría del Medio Ambiente
	Angélica Mejía Montoya	Técnica - Subdirectora Sostenibilidad Ambiental
	Yolanda Maria Henao Peña	Secretaria Servicios Administrativos
	Gerson Eduardo Velez Hernandez	Ayudante Almacén
	Jeni Constanza Guerra	Asesora Jurídica
<b>Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</b>	Diana Marcela Moreno Barco	Técnica - Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible
<b>Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales CNPMLTA</b>	Paula Andrea Morales Adriana Alzate	Directoras de Proyectos

Todas las reuniones técnicas tenían como objetivo analizar los alcances definidos en el proyecto, los avances y el análisis de la información suministrada por las entidades, a continuación se presenta una tabla resumen de las reuniones técnicas realizadas.

Anexo 5 Actas de reuniones técnicas.



**Tabla 7. Resultados generales de las reuniones técnicas**

REUNIÓN N°	ACTIVIDADES REALIZADAS
1	<p>Avances del proyecto. Se analizan los avances generales del proyecto</p> <p>Comité técnico: se plantea la necesidad de que cada entidad nombre el representante del comité técnico del proyecto</p> <p>Avance tema legal: Se exponen los avances y el enfoque dado al análisis</p> <p>Planes de compra: EL CNPML presenta los resultados de los planes de compra presentados por cada entidad y conjuntamente se concluyen aquellos bienes y servicios con mayor impacto económico y mayor demanda</p> <p>Contexto internacional: El CNPML presenta el resultado de un análisis de las CPS en el contexto internacional, concluyendo la pertinencia del proyecto y la necesidad de lograr un compromiso real de los participantes</p>
2	<p>Avances del proyecto. Se analizan los avances generales del proyecto</p> <p>Análisis legal inicial: Se plantea que de acuerdo con el análisis legal adelantado no se requiere modificar a fondo las normas de contratación estatal para incluir los criterios de CPS, pero se aclara que por efectos para tranquilidad de las entidades es posible pensar en un futuro expedir un artículo, decreto o similar, donde se plantee, sin modificar las normas, que es posible incluir los criterios socio ambientales en los proceso de compra.</p> <p>Presentación general de los manuales de contratación: se concluye que no incluyen actualmente criterios claros o formales de sostenibilidad</p> <p>Criterios de sostenibilidad: se expone la dificultad de garantizar la existencia de proveedores que puedan cumplir criterios de sostenibilidad. Se plantea la posibilidad de iniciar con sectores que ya han venido trabajando en programas voluntarios con adelantos significativos en su comportamiento ambiental y social. Se propone preparar un listado de cuáles son los productos y bienes que están reglamentados para reforzar la selección de bienes y servicios.</p>
3	<p>Análisis del avance legal: Se presentan los avances y se discuten los principales temas</p> <p>Análisis de problemática ambiental de artes gráficas: se presentan los principales impactos ambientales y sociales de uno de los sectores preseleccionados</p> <p>Experiencias piloto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial : el MAVDT presenta sus avances, compartiendo la experiencia de su primera licitación en la compra de papel de impresión con % de material reciclado</p>
4	<p>Avances del proyecto: Se presentan los avances y se discuten los principales temas</p> <p>Revisión legal: se plantea un cronograma específico para el componente, dado que se esperan los comentarios y ajustes por parte de las entidades y del MAVDT</p>

REUNIÓN N°	ACTIVIDADES REALIZADAS
	<p>Experiencias piloto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial : el MAVDT comenta los avances y resultados, indicando que si se cuentan con proveedores y que se concluyó satisfactoriamente la compra del papel de oficina</p> <p>Indicadores: se planteó la necesidad de conocer los indicadores de consumo de las entidades, para definir los programas básicos y poder orientar las principales compras con criterios de sostenibilidad</p>
5	<p>Recuento de los actividades realizadas: Se presentan los avances y se discuten los principales temas</p> <p>Revisión de las licitaciones de los sectores preseleccionados: para conocer la realidad de cada entidad, se propone que se presenten las características de las últimas adquisiciones, con énfasis en si incluyeron o no componentes de sostenibilidad.</p> <p>Ejercicio de definición de criterios: Basado en criterios básicos se realizó un ejercicio de definición de criterios básicos para algunos de los sectores preseleccionados. Se planteó que los resultados se debían incluir en el análisis futuro.</p>

## 5.2. PRESELECCIÓN DE SECTORES

El análisis de los planes de compra determinó que los servicios de impresión, publicación y artes gráficas, papel y el servicio de transporte, son unos de los rubros más importantes en todas las entidades. De igual manera y mediante reuniones técnicas entre el CNPML y las entidades participantes, se determinaron otros rubros que se consideran de alto interés, sea por su cantidad, su costo, su impacto, o la normatividad asociada a su compra o producción.

Dentro de los productos o servicios analizados como prioritarios se identifican los siguientes:

### ARTES GRÁFICAS

Este sector fue seleccionado debido a:

- Gran demanda,
- Gran oferta,
- Altos costos,
- Condiciones laborales con riesgo de incumplimiento y
- Alto impacto ambiental:

- Emisiones atmosféricas asociadas al manejo de solventes y tintas.
- Consumo excesivo de materias primas (tinta y papel)
- Residuos líquidos industriales provenientes de procesos de revelado y tratamiento.
- Residuos sólidos que va desde una importante presencia de elementos reciclables, como el papel, hasta la existencia de residuos peligrosos, con características de toxicidad, inflamabilidad y reactividad.

### **AGREGADOS PÉTREOS / CANTERAS**

Este sector fue seleccionado debido a:

- Altos costos,
- Condiciones laborales con riesgo de incumplimiento
- Programas regionales en ejecución (Cantera Verde) y
- Alto impacto ambiental:
  - Afectación de paisaje
  - Destrucción de hábitats naturales
  - Cambios en los regímenes de cuerpos de agua y su ecología
  - Alteración del nivel freático
  - Cambios Geomorfológicos
  - Derrames de aceites y combustibles
  - Degradación del suelo por una inadecuada rehabilitación
  - Efluentes de aguas residuales domésticas e industriales, afectando los cuerpos de agua cercanos,
  - Emisiones de material particulado.

### **TRANSPORTE**

Este sector fue seleccionado debido a:

- Gran demanda,
- Altos costos,
- Alto impacto ambiental:
  - Emisiones atmosféricas – material particulado
  - Contribución al cambio climático - gases efecto invernadero
  - Generación de Ruido
  - Alto consumo de combustibles
  - Generación de residuos especiales y peligrosos

## **PAPEL**

Este sector fue seleccionado debido a:

- Gran demanda,
- Gran oferta,
- Altos costos,
- Alto impacto ambiental:
  - Elevado consumo de agua y energía
  - Generación de residuos- tanto tóxicos como inertes
  - Alto volumen de aguas residuales
  - Generación de emisiones

## **ALOJAMIENTO - HOTELES**

Este sector fue seleccionado debido a:

- Gran oferta,
- Programas nacional de eco etiquetado vigente (Sello Ambiental Colombiano Tipo I, NTC 5133, Sello Colibrí) y
- Alto impacto ambiental:
  - Altos consumos de agua
  - Altos consumos de energía
  - Consumo de productos químicos
  - Generación de residuos
  - Generación de vertimientos

## **DETERGENTES**

Este tipo de bien fue seleccionado debido a:

- Gran demanda,
- Gran oferta,
- Altos costos,
- Normatividad nacional (Detergentes libre de fósforo por encima de los límites máximos establecidos, Resolución 427 de 2009)
- Alto impacto ambiental:
  - Espuma: En las plantas de tratamiento de agua provoca problemas de operación y afecta la sedimentación primaria.



- Toxicidad en la Agricultura: Al utilizar aguas negras que contengan detergentes para irrigación, se pueden contaminar los suelos y por consiguiente, los cultivos.
- Toxicidad en la Vida Acuática
- Eutricación: grandes cantidades de material vegetal en descomposición en su fondo.

Sobre los bienes y servicios preseleccionados se realizará en futuras etapas, un trabajo de análisis técnico y de definición detallada de las categorías aplicables a la contratación pública. Una vez analizadas dichas categorías, se determinarán con mayor especificidad los impactos ambientales y sociales asociados, así como la aproximación a las fichas técnicas que servirán como base para la determinación de criterios claves en las futuras contrataciones. Igualmente en futuras etapas, y para aquellos que técnicamente se considere necesario, se realizarán las primeras aproximaciones al análisis de ciclo de vida para determinar los impactos ambientales en todo el ciclo de vida.

### ***5.3. POTENCIALES PYMES PARA FUTURA ASESORÍA TÉCNICA***

A continuación se presenta un listado de potenciales empresas de la región que podrán ser objeto de asesoría en futura etapa del proyecto piloto de Compras Públicas, las cuales se identifican como potenciales por:

- Trabajos previos a nivel comercial y de asesoría
- Buena imagen y calidad de los servicios
- Interés de participar en proyectos pilotos
- Empresas de la región con fácil acceso para participar en proyecto de asesoría y capacitación

Este listado podrá ser ampliado con la lista de los proveedores, la cual está pendiente de enviar por parte de las cuatro entidades participantes. Así mismo deberá analizarse legalmente el tamaño de las empresas acá listadas dado que el proyecto se enfocará para la futura asesoría solo en PYME's.



## ARTES GRÁFICAS

Tabla 8. Listado potenciales empresas sector artes gráficas

EMPRESA	DIRECCIÓN	TELÉFONO
Dugom	carrera 56 N' 9-27	3610022
Editorial Clave	calle 56 N' 41-71	2161633
Editorial Colina	calle 4S N' 43 AA-30 piso 10	3266900
Editorial Nueva Era	carrera 50A N' 59-25	2911213
Editorial Prensa Libre	calle 9 CS N' 50FF-160	2855568
Impresiones Rojo S.A.	carrera 50GG N' 12S-110	2850694
Impresos El Día	carrera 46 N' 35-91	3813435
Indumarcas S.A.	calle 7 N' 50-89	2858800
Invergráficas	carrera 49 N' 61S-540	3019005
Lito Medellín	carrera 46 N' 48 CS-40	3027600
Mega Group	transversal 49D N' 59-95 piso 2	2310600
Multigráficas	calle 52 N' 53-55	5113750
Publicaciones Congregación Mariana	calle 52 N' 40-146	2393492
Vallas y Avisos	calle 10S N' 51-62	2855505

## ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE

**Tabla 9. Listado potenciales establecimientos de alojamiento y hospedaje**

HOTEL	GERENTE	DIRECCIÓN	TELEFONO
Hotel Plaza Rosa	Diego Alberto Posada Velez	Car. 32 D N. 9 - 17 poblado	3.12.00.05
Hotel Poblado Plaza S.A.	Piedad Salazar Saedra	Car. 43 A 4 Sur - 75	2.68.55.55
Hotel Poblado Alejandría	Juan David Polanco	Cra. 36 No.2 Sur 60	318 20 00
Hotel Monticelo	Alexander Beltrán	Calle 10A No. 22 - 6C - 103 El Poblado	3114444 ext: 325
Hotel Sanpedro del Fuerte	Jorge Alberto Barrera cuartas	Calle 46 No. 80-23	4.12.28.00
Hotel Nutibara	Álvaro Rubio Escobar	Calle 52ª No. 50-46	5.11.51.11 Ext. 2425
Hotel Mediterraneo	Rina Maria Aguilar Duque	Carrera 70 C5-23	410 25 10 opc.0
Hotel Casa Laureles	Bernardo Ospina	Calle 35 No.78-66	414 04 82 opc.0
Intercontinental	Alexander Tony ruiz	Calle 16 No 28 / 51	3193154436
Portón Medellín	Gonzalo Castaño Gil	Carrera 43A No 9 Sur 51 Avenida El Poblado	3132020
Hotel 10	Diego Alberto Posada Velez	Calle 10 Cra 32 b N 9-17 Diagonal CC Vizcaya	3.12.00.05
Las Rosas Hotel Boutique	Maria Isabel Rendon Valdez	Carrera 33 No. 5G - 73 Provenza - Poblado	4444513
Hotel San Fernando Plaza	Manuel Jose Molina Aristizabal	Carrera 42 A No. 1-15 El Poblado	444 53 53



HOTEL	GERENTE	DIRECCIÓN	TELEFONO
Dann Carlton Medellin	Manuel Jose Molina Aristizabal	Av. El poblado Cra. 43A # 7-50	444 5151
Dann Carlton Belfort Medellin	Maria Sandra Posada Hernandez	Calle 17 No. 40B - 300	4445252
Hotel holiday inn express hiex	Luis Femando Toro	Cra 43A 1SUR 124	4440344
Leblon Suites	Beatriz Lopez Rojas	Cra 42ª # 1Sur – 125. Poblado	3121669
Novelty Suites	John Byron Bedoya Bermúdez	Cll 4 Sur # 43A -109. Poblado.	3194000
Afinity	John Byron Bedoya Bermúdez	Cll 6 Sur #43ª – 100. Poblado.	2194000
Portal del Rodeo	Herney Arango Suarez	Diagonal 75B # 1 -26. La Mota	3429797

## ESTABLECIMIENTOS RURALES DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE

Tabla 10. Listado potenciales establecimientos rurales de alojamiento y hospedaje

HOTEL	MUNICIPIO	CONTACTO	TELEFONO	Email
Arcoiris	Belmira	Liliana Marcela Parra	8 67 41 24	<a href="mailto:marcela-1144@hotmail.com">marcela-1144@hotmail.com</a>
Hotel La Granja	Carolina del Príncipe	Catalina Perez	8 63 40 33 ext 127	<a href="mailto:caroambiente@hotmail.com">caroambiente@hotmail.com</a>
Hospedaje Casa Blanca	Carolina del Príncipe			
Hotel Cortejo Imperial EU	Santa Rosa de Osos	Luz Eugenia Viana	8 60 95 75 311 339 64 12	<a href="mailto:luzvianap@hotmail.com">luzvianap@hotmail.com</a> <a href="mailto:hci@edatel.net.co">hci@edatel.net.co</a>





HOTEL	MUNICIPIO	CONTACTO	TELEFONO	Email
Truchera El Lago	Entrerios	Juan Guillermo Bedoya	513 84 36 313 748 31 79	<a href="mailto:trucheraellago@une.net.co">trucheraellago@une.net.co</a>

## EMPRESAS DE TRANSPORTE

Tabla 11. Listado potenciales empresas del sector transporte

NOMBRE	DIRECCION	TELEFONO
Serviunidas	CI 45 G 14 D-30	(4) 2695294
Sertrans	CI 8 B N` 59a-13	448 43 30

## INSUMOS DE OFICINA Y DE ASEO

Tabla 12. Listado potenciales empresas de insumos de oficina y aseo

NOMBRE	DIRECCION	TELEFONO
Distribuidora Jorge Mario Uribe	Carrera 52 Nro 14-200	265 77 28
Marion	CI 25 sur No 48-61	339 99 99
Ofiaseo	Carrera 81 B No 32-05	250 36 44
Papelería Marín	CI 50 No 46-42	251 66 25
Todo Artes	Carrera 66A No 34-67	444 27 83
Unipress	Carrera 46 No 48Csur-40	444 16 16
Ecoflora	Carrera 43 No 32Asur-20	334 62 17
Safer	Carrera 79 No. 49A - 99	422 16 05
Agrobiológicos del ajo	CI 78 No 48-61 Bloque 2 I 13	285 00 67
Casa Limpia S.A.	Av el Dorado # 100 bis - 70 bogota	457 83 83



NOMBRE	DIRECCION	TELEFONO
Cooperativa de trabajo asociado RECUPERAR	Carrera 46 No 51-58	444 07 20
Aseo el punto	Carrera 48 No36-19	262 42 91

## MATERIALES PÉTREOS - CANTERAS

Tabla 13. Listado potenciales empresas de materiales pétreos

NOMBRE	DIRECCIÓN	CONTACTO	TELÉFONO	UBICACIÓN
Los Pinos	(Belén Las Violetas) Calle 31b # 89b 181 int:01	Vladimiro Velez	3423052	Medellín
Ladrillera San Cristóbal	Las playas	Gabriel Jaime Cuartas	427 01 45 371 26 69	San Cristóbal
Cantera Sinifaná Construcciones	Vereda Sinifana el Cardalito, cr 50 N° 125 sur 151 2 cuadras antes del parque de caldas	Jaime Arturo Zuluaga Cano	2787178 3113447176	Caldas
La Esmeralda	Calle 34 # 110A- 110 (Santa Mónica)	Norman Jairo Ortiz	4964646	Medellín
Las Nieves-Agregados y Proyectos Mineros de Antioquia	Vereda El Cabuyal, Km 13, retorno # 4 Autopista Medellín-Bogotá, margen oriental, aproximadamente 1.5 km antes del túnel (cruce con la vía que conduce a la vereda El Cabuyal).	Cesar Augusto Saldarriaga 3138878236	4081157 4166406 4080066	Copacabana-Autopista Medellín - Bogotá
Mina Oriental Mincivil	Km 2 Vía Cabildo Girardota	Lisha cardona 3208345401	289 70 77	Girardota



NOMBRE	DIRECCIÓN	CONTACTO	TELÉFONO	UBICACIÓN
Agregados Garantizados del Norte	calle 5B N° 21-24 barrio Montecarlo, vía hatillo	Sergio escudero Nestor Arias	2321164 2890060	Girardota
Canteras de Colombia	Carrera 42b #26-200 km 1 autopista norte Medellín - Bogotá	Jatty Johanna Solano	4618848 3198700ext 3568	Autopista Medellín-Bogotá
La Valeria	Km 2 del parque de caldas vía vereda La Valeria (Vía antigua a Angelópolis). Quebrada 200 mt	Aurelio Restrepo Juan Carlos escobar	2780707 3007750088	Caldas

#### **5.4. CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO**

Como parte de las actividades programadas en el proyecto, se desarrollaron tres talleres a los cuales se convocó a todas las entidades participantes en el proyecto (Secretaría del Medio Ambiente de Medellín, CORANTIOQUIA, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Secretaría del Medio Ambiente de Sabaneta), y además se convocaron otras entidades que manifestaron interés de participar en el proyecto como son SENA, Empresas Públicas de Medellín, Cornare y la empresa de Transporte Masivo del valle de Aburrá.

##### **Taller de capacitación N°1**

Este taller plantó la presentación de tres casos de avances internacionales en proyectos de Compras Públicas Sostenibles, donde se contó con la participación de representantes internacionales de ChileCompra de Chile, Eco Global y ALCALA de Costa Rica y la Secretaría de Gestión Pública de Brasil, este último como apoyo virtual y presentada por parte del Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que está vinculado al proyecto como apoyo institucional y técnico, explico su expectativa del proceso y la articulación del proyecto con la nueva Política de Producción y Consumo Sostenible- PNPCS, así mismo se realizó una presentación técnica de los alcances y objetivos del proyecto y se abordó la conceptualización del Análisis de

Ciclo de Vida, como eje importante del análisis de los productos, servicios u obras a seleccionar y a evaluar, finalmente se ilustró desde el análisis del marco legal colombiano lo siguiente:

- Las dificultades de contratar en Colombia
- El nuevo marco normativo de la contratación estatal en Colombia
- El marco normativo de las compras públicas sostenibles en Colombia
- Las figuras para explorar

La materialización del proyecto de compras públicas sostenibles, requiere de antemano una mirada al marco normativo de la contratación estatal en Colombia, y mucho más en la coyuntura que se encuentra el país desde hace dos años con la expedición de la Ley 1150 de 2007 que reformó la Ley 80 de 1993, estatuto de contratación estatal; y un desordenado y excesivo número de decretos reglamentarios.

### **Las dificultades**

La contratación estatal presenta en Colombia ciertas particularidades que de por sí generan ciertas dificultades que pueden clasificarse en tres clases: factores externos a las entidades, factores institucionales propios de los organismos públicos y factores personales, relacionados con la cultura y forma de hacer las cosas por nuestros funcionarios públicos.

Algunos de esos factores dificultan la celebración de contratos con entidades estatales, entre otros se destacan los siguientes: la excesiva y dispersa normatividad, las presiones y compromisos políticos, el temor que se tiene a los organismos de control, que en ocasiones generan parálisis o demoras en la adopción de decisiones, las presiones de la comunidad, ciertos pronunciamientos jurisdiccionales sobre la normativa contractual, la ausencia de planeación en ciertas entidades, la escasez de recursos, los cambios de gobierno, la no continuidad de algunos funcionarios al interior de los proyectos de mediano y largo plazo, etc.

### **El nuevo marco normativo de la contratación estatal en Colombia**

Con la expedición de la nueva ley reformativa de la contratación estatal, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, ha quedado una vez más en evidencia que en Colombia, la contratación estatal es tratada, más que como un instrumento gerencial como un simple mecanismo de lucha contra la corrupción. Cada que el legislador colombiano emprende la tarea de modificar o reformar los estatutos contractuales, siempre se exponen como razones, motivos, fundamentos

de las mismas: el combatir la corrupción, reducir costos, aumentar los niveles de eficiencia, disminuir trámites y procedimientos, la búsqueda de transparencia; y se podría agregar que en el caso de la Ley 1150 de 2007, también se buscó el incentivar el uso de medios electrónicos en la contratación, y además “legalizar”, es decir, elevar a nivel de ley, una serie de normas que tenían rango reglamentario (Decreto 2170 de 2002), y que habían sido suspendidas y posteriormente anuladas por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Se destaca, como en tan solo dos (2) años, la Ley 1150 de 2007, ya cuenta con doce (12) decretos reglamentarios, advirtiéndose que aún hay temas pendientes de reglamentación. Por su parte, se han dado ya ocho (8) pronunciamientos de la Corte Constitucional, sobre la ley; y el Consejo de Estado ha suspendido provisionalmente 18 disposiciones del decreto reglamentario 2474 de 2008, que desarrolla los diferentes procesos de selección de contratistas.

De la reforma en general a la contratación se destacan como novedades: los nuevos procesos de selección: selección abreviada y concurso de méritos; así como la figura de la subasta inversa, el SECOP, las nuevas modalidades de garantías, la distribución de riesgos, las nuevas competencias de las Cámaras de Comercio, la diferencia entre requisitos de verificación vs requisitos de ponderación, la promoción de la mano de obra local y de las Mypimes, la aplicación de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal a todas las entidades estatales así no estén sometidas a la Ley 80 de 1993.

El marco normativo de las compras públicas sostenibles en Colombia

El proyecto de compras públicas sostenibles, debe partir de unas premisas rigurosamente respetadas y acatadas, y ellas son:

- Lo ético: principios (publicidad, transparencia), no corrupción, protección del patrimonio público.
- Lo económico: reducción costos de transacción.
- Lo ecológico: protección del ambiente.
- Lo tecnológico: uso de la TICs, ciencia y tecnología.
- Lo social: participación ciudadana, veedurías.

Además debe verse como in vínculo entre lo público y lo privado.



Desde lo propiamente normativo, las compras públicas sostenibles encuentran respaldo y soporte en varios artículos de la Constitución, a saber: 40, 49, 71, 79, 80, 95 numeral. 8, 103, 123, 209, 210, 267, 270, 355.

En la ley 80 de 1993 y ley 1150 de 2007, se encontrará que dependiendo de la cuantía de los contratos, de su objeto, su naturaleza, las compras públicas sostenibles en algunos casos se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, en ocasiones por selección abreviada, otras veces por subasta inversa, y es posible que se den casos de contratación directa, todo dependerá además del presupuesto de cada entidad contratante y de su régimen contractual aplicable.

Otro soporte normativo importante, son las disposiciones especiales en materia de Mipymes, como lo son las leyes 590 de 2000, 905 de 2004, y el decreto reglamentario 3806 de 2009.

Debe considerarse que existen entidades no sometidas a la ley 80 de 1993, como lo son las empresas de servicios públicos domiciliarios, las empresas sociales del estado, los entes universitarios autónomos, las empresas de telecomunicaciones, algunas Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, así como sus filiales.

Finalmente, se cuenta con cuatro (4) Documentos CONPES importantes y relacionados de alguna manera con la contratación: 3186 de 2002, 3248 y 3249 de 2003 y 3484 de 2007.

### **Las figuras para explorar**

Queda por explorar, y será materia de mayor estudio, análisis y reflexión, algunos instrumentos y mecanismos que podrían ser útil para el proyecto, tales como: La Ley 170 de 1994 (OMC), las políticas que fije el CINCO, la posibilidad de expedición de reglamentos técnicos por parte de los Ministerios, las diferentes formas asociativas de la Ley 489 de 1998, los convenios del artículo 355 de la Constitución, y los contratos de ciencia y tecnología.





**Ilustración 1. Taller de capacitación con experiencias internacionales de Chile y Costa Rica**

## Taller de capacitación N°2

Este evento desarrolló dos objetivos principales: (i) dar a conocer la posición legal para la implementación de las compras públicas sostenibles en las entidades participantes, bajo la perspectiva de la legislación nacional, y (ii) transferir el conocimiento y la experiencia en la implementación de las compras públicas en Brasil. Para ello contamos con la participación de la abogada Rosangela Calle y de la Ingeniera Valeria D'Amico del Ministerio de Sao Pablo. A este evento asistieron servidores de todas las entidades participantes en el proyecto, así como profesionales del CNPMLTA.

El desarrollo del evento fue satisfactorio y logró los objetivos planteados, demostrando la posibilidad de la inclusión de las compras públicas desde la perspectiva legal y conociendo, las herramientas, las oportunidades y dificultades de la implementación de las CPS en el Ministerio de Gobierno de Sao Pablo.



**Ilustración 2. Taller de capacitación con experiencias internacionales de Brasil**

### **Taller de capacitación N°3**

Este taller tenía como objetivo conocer los principios sobre las compras sustentables basándose en un enfoque de ciclo de vida para poderlo aplicar de forma práctica en los procesos de compra de las entidades.

La temática tratada dentro del taller fue la siguiente:

Modulo I. principios y marco de las compras sustentables

Enfoque y principios de las compras sustentables

Procesos y tipos de compras

Procesos legales e institucionales

Modulo II. Productos sustentables, implementación de un programa de compras sustentables.

Desarrollo sustentable: consumo y producción sustentable

Productos sustentables: herramientas de ciclo de vida

Aspectos triple línea base: implementación de compra

Ecoetiquetado y comunicación

Caso de estudio



**Ilustración 3. Taller de capacitación en ciclo de vida con experta Mexicana**

**El Anexo 6. Presenta las memorias de los talleres.**

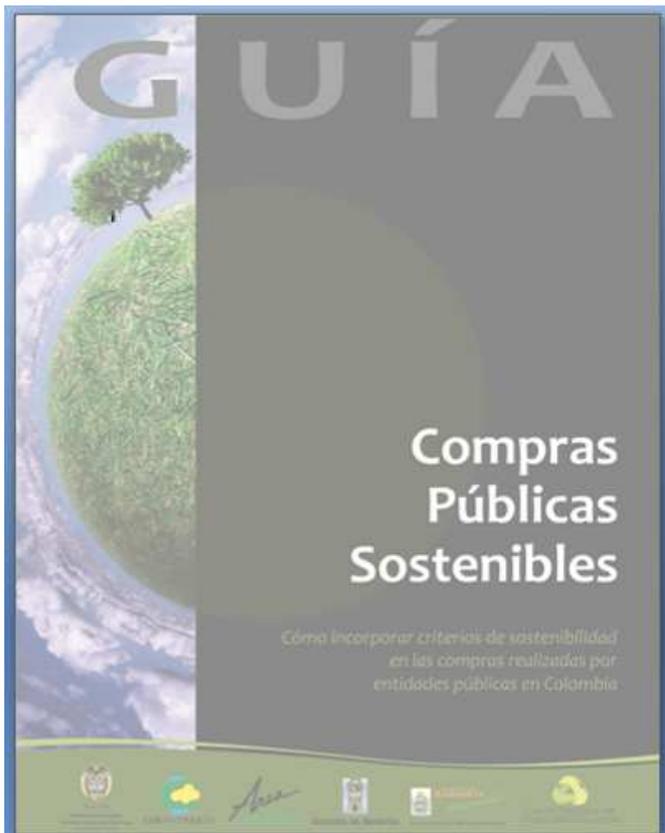
## ***5.5. HERRAMIENTAS DE APOYO Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS***

Como resultado del estudio realizado a lo largo del proyecto y considerando los resultados de las reuniones de trabajo y los conocimientos obtenidos durante las capacitaciones y entrenamientos, el Centro Nacional de Producción Más Limpia, realizó dos herramientas o guías: (i) Guía de Compras Públicas. Pautas de implementación y (ii) Análisis de ciclo de vida, fundamentos y definiciones.

### **GUIA DE COMPRAS PÚBLICAS. PAUTAS DE IMPLEMENTACIÓN**

Como apoyo a la implementación de las Compras Públicas Sostenibles, el Centro Nacional de Producción Más Limpia desarrolló el documento “Guía de Compras Públicas, Pautas de Implementación”. Esta guía pretende orientar a las entidades en la estructuración de su propio modelo bajo el esquema de Mejoramiento continuo. La guía se basó en el modelo PHVA (Planear, Hacer, Verificar, Actuar) y en el modelo ISO 14001. De igual manera expone los criterios básicos a

considerar para cada uno de los sectores preseleccionados en este proyecto piloto y la manera de verificación de dichos criterios.



**Desarrollada por:** Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales

**Autor:** Ingeniera Adriana Alzate T. Directora de Proyectos CNPMLTA

**Año de realización:** 2010

Anexo 7. “Guía Compras Públicas Sostenibles. Pautas de Implementación”.

La siguiente imagen presenta el contenido básico de la guía:

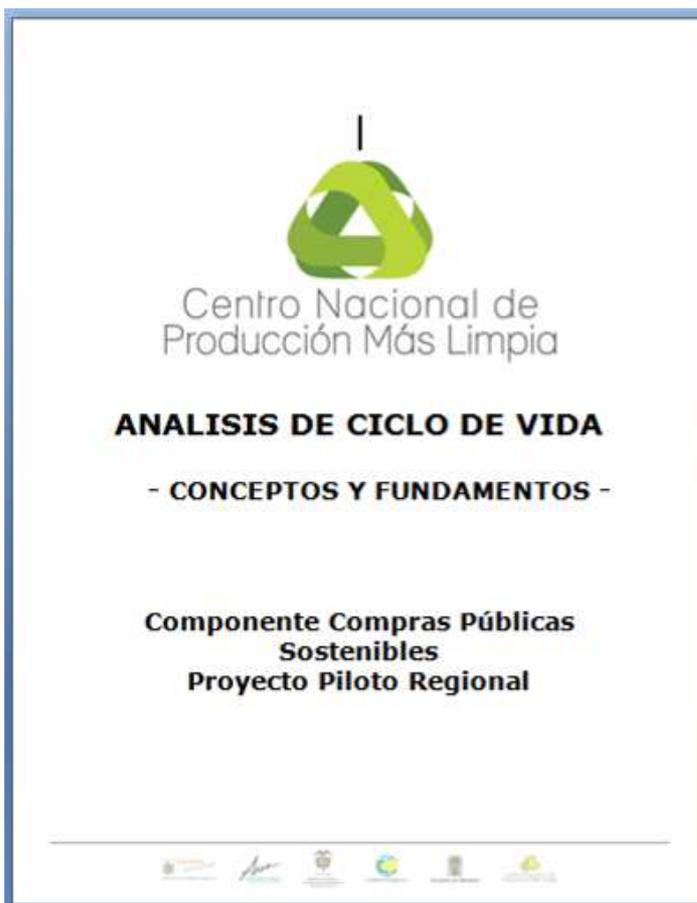


<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CONCEPTOS BÁSICOS Y FACTORES CLAVES</b>	<b>5</b>
<b>PAUTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES</b>	<b>7</b>
<b>PLANIFICACIÓN</b>	<b>7</b>
DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE DE LA ENTIDAD. COMPROMISO DE LA DIRECCIÓN	7
PRIORIZACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS PARA DEFINICIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD	7
DEFINICIÓN DE PROGRAMAS, OBJETIVOS Y METAS	8
<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>11</b>
RECURSOS, FUNCIONES, RESPONSABILIDAD Y AUTORIDAD	11
COMPETENCIA, FORMACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA	11
COMUNICACIÓN	12
DOCUMENTACIÓN	12
CONTROL, SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN	13
<b>VERIFICACIÓN</b>	<b>18</b>
EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO LEGAL	18
REVISIÓN O AUDITORÍA INTERNA	18
<b>REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN</b>	<b>18</b>
<b>SECTORES PRESELECCIONADOS EN EL PROYECTO PILOTO</b>	<b>19</b>
<b>CRITERIOS AMBIENTALES</b>	<b>19</b>
SECTOR HOTELES – ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE	19
PRODUCTOS DE LIMPIEZA – ACTIVIDAD DE SERVICIO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA:	21
PRODUCTOS DE LIMPIEZA – ACTIVIDAD DE SERVICIO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA:	21
SERVICIO DE ALQUILER DE VEHÍCULOS PARA TRANSPORTE DE FUNCIONARIOS:	21
ARTES GRÁFICAS	21
INSUMOS DE OFICINA	22
MATERIALES PÉTREOS	22
<b>CRITERIOS SOCIALES</b>	<b>24</b>
<b>VERIFICACIÓN DE CRITERIOS</b>	<b>25</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>30</b>



## GUIA ANÁLISIS DE CICLO DE VIDA. FUNDAMENTOS Y DEFINICIONES.

Dado la importancia del Análisis de Ciclo de Vida en las Compras Públicas Sostenibles, se consideró necesario contar con una guía básica sobre el tema. Por tanto el CNPML desarrolló la siguiente guía.



**Desarrollada por:** Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales

**Autor:** Ingeniero Carlos Toro. Director de Proyectos CNPMLTA

**Año de realización:** 2010

Anexo 8. “Guía Análisis de Ciclo de Vida. Fundamentos y Definiciones”.

La siguiente imagen presenta el contenido básico de la guía:



<b>INTRODUCCION</b> .....	1
1. CONTEXTO, DEFINICION Y NORMATIVIDAD .....	2
1.1 CONTEXTO .....	2
1.2 DEFINICION .....	2
1.3 NORMATIVIDAD .....	3
2. OBJETIVO Y ALCANCE .....	5
2.1 DEFINIR EL OBJETIVO .....	5
2.2 DEFINIR EL ALCANCE .....	5
2.2.1 Unidad Funcional: .....	6
2.2.2 Límites del sistema .....	7
3. ANALISIS DE INVENTARIO .....	8
3.1 MAPA DE PROCESOS .....	8
3.2 FUENTES DE INFORMACIÓN .....	8
3.3 DESCRIPCIÓN DE PROCESOS .....	8
3.4 RELACIONAR LOS DATOS AL FLUJO DE REFERENCIA DE LA UNIDAD FUNCIONAL	9
4. EVALUACION DE IMPACTOS .....	10
4.1 CLASIFICACION .....	11
4.2 CARACTERIZACION .....	11
5. ANALISIS Y REPORTE DE RESULTADOS .....	13
5.1 CÁLCULO DE INCERTIDUMBRES .....	13
5.1.1 INEXACTITUD .....	13
5.1.2 FALTA DE CLARIDAD .....	13
5.1.3 INSEGURIDAD .....	13
6. REFERENCIAS .....	15
7. GLOSARIO .....	16

Se espera que las entidades tengan esta guía de apoyo para las decisiones claves respecto al análisis de ciclo de vida dentro de su proceso de implementación de las compras públicas sostenibles.



## 6. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA POSIBLE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS

### 6.1. ANÁLISIS DOFA DE OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN O CONTINUIDAD DEL PROYECTO

Luego de analizar todas las actividades que se plantean para cumplir los objetivos del proyecto se presentan a continuación dos posibles esquemas de implementación:

#### ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA

Para este esquema se define lo siguiente:

##### **Actores involucrados:**

**Entidad asesora nacional:** Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales de Colombia

**Entidades ejecutoras:** grupo de mínimo cuatro entidades públicas comprometidas (se sugiere que sean las mismas entidades vinculadas en la fase inicial del proyecto)

**Entidad asesora internacional:** Asesoría internacional para la implementación de las CPS en Colombia bajo los lineamiento de Marrakech

**Entidad de apoyo institucional:** Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como entidad que apoye la iniciativa y motive la réplica de los resultados a nivel nacional, y que igualmente apoye la correspondiente asesoría legal

**PYME's beneficiarias:** Empresas seleccionadas para recibir asesoría técnica necesaria para cumplir con los futuros criterios socio ambientales derivados de la implementación del proyecto



**Metodología del proyecto:**

Este esquema se define como una acción conjunta de cuatro o más entidades bajo un modelo de asesoría permanente de la asesoría y capacitación nacional de acuerdo con los lineamientos de la asesoría internacional. Este modelo deberá incluir eventos de sensibilización, publicaciones y asesoría a las PYME's. Este esquema requiere de apoyo económico internacional, contrapartida de la entidad asesora nacional y contrapartida de cada entidad participante mediante convenio de cooperación con la entidad ejecutora nacional.

**Análisis DOFA:**

A continuación se presenta un análisis de **D**ebilidades, **O**portunidades, **F**ortalezas y **A**menazas, análisis DOFA:



**Tabla 14. Análisis DOFA: Metodología conjunta de implementación de las CPS**

Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
<p>Falta de entrenamiento específico en las metodologías existentes</p> <p>Falta de conocimiento de casos prácticos</p> <p>Falta de asesoría especializada (experiencia real)</p> <p>Intereses variables de los diferentes ejecutores</p> <p>Falta de recursos para lograr la continuidad</p> <p>Falta de compromiso y disponibilidad de los funcionarios públicos</p> <p>Dificultad de hacer seguimiento adecuado y oportuno a los requisitos establecidos</p>	<p>Posibilidad de gestionar recursos externos nacionales como grupo local de trabajo</p> <p>Posibilidad de gestionar recursos externos internacionales como grupo local de trabajo</p> <p>Apoyo del MAVDT bajo modalidad de convenio institucional</p> <p>Buena imagen de la región como posible proyecto piloto a replicar</p> <p>Motivación para formular legislación aplicable que de obligatoriedad en la ejecución</p> <p>Acceso a modelos de la Región (Brasil, Costa Rica, Chile, México) por alianzas estratégicas con el CNPMLTA o el MAVDT</p>	<p>Sumatoria de recursos técnicos y económicos</p> <p>Sumatoria de experiencia y de resultados en la aplicación de conceptos</p> <p>Sumatoria de conocimiento y optimización de tareas</p> <p>Conformación de equipos multidisciplinarios con experiencia en la contratación pública, en la legislación aplicable y en las condiciones técnicas y sociales aplicables a la región</p> <p>Realización conjunta de herramientas de fácil entendimiento y aplicación</p> <p>Credibilidad de la entidad de asesoría nacional (CNPML) a nivel nacional y regional</p>	<p>Ambiente político de difícil acceso para introducir el concepto con rapidez de ejecución</p> <p>Desconocimiento del tema por parte de los empresarios, la sociedad y las entidades públicas y el compromiso que se requiere para su adecuada implementación</p> <p>Dificultad de establecer medidas normativas para la verificación el cumplimiento de criterios</p> <p>Intereses políticos regionales con niveles diferentes de compromiso</p>

## **ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN INDIVIDUAL**

Para este esquema se define lo siguiente:

### **Actores involucrados:**

**Entidad asesora nacional:** Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales de Colombia

**Entidad ejecutora:** proyecto particular con implementación individual de una única entidad por proyecto, pero con posible ejecución conjunta de actividades como capacitación y entrenamiento

**Entidad asesora internacional:** Asesoría internacional para la implementación de las CPS en Colombia bajo los lineamientos de Marrakech

**Entidad de apoyo institucional:** Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como entidad que apoye la iniciativa y motive la réplica de sus resultados a nivel nacional, y que igualmente apoye la correspondiente asesoría legal

**Pymes beneficiarias:** Empresas seleccionadas para recibir asesoría técnica necesaria para cumplir con los futuros criterios socio ambientales derivados de la implementación del proyecto

### **Metodología del proyecto:**

Este esquema se define como un proceso de asesoría individual para cada entidad participante, con potencial de actividades conjuntas como capacitación y entrenamiento. Es esquema requiere de apoyo económico internacional, contrapartida de la entidad participante mediante convenio de cooperación con la entidad ejecutora nacional.

### **Análisis DOFA:**

A continuación se presenta un análisis de **D**ebilidades, **O**portunidades, **F**ortalezas y **A**menazas, análisis DOFA:

**Tabla 15. Análisis DOFA: Metodología individual de implementación de las CPS**

Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
<p>Falta de entrenamiento específico en las metodologías existentes</p> <p>Falta de conocimiento de casos prácticos</p> <p>Falta de asesoría especializada (experiencia real)</p> <p>Mayor esfuerzo de gestión de recursos propios</p> <p>Se requiere gran esfuerzo para ejecución de tareas y análisis de información</p> <p>Equipo de trabajo más limitado en número y tiempo disponible</p> <p>Falta de recursos para lograr la continuidad</p> <p>Falta de compromiso de los funcionarios públicos sobre el tema</p> <p>Dificultad de hacer seguimiento adecuado y oportuno a los requisitos establecidos</p>	<p>Apoyo del MAVDT bajo modalidad de convenio institucional</p> <p>Posicionamiento como Entidad promotora y modelo regional</p> <p>Motivación interna para formular compromisos claros y eficaces de obligatoriedad en la ejecución</p> <p>Acceso a modelos de la Región (Brasil, Costa Rica, Chile, México) por alianzas estratégicas con el CNPMLTA o el MAVDT</p>	<p>Interés centrado bajo la política propia de la institución</p> <p>Definición clara de actividades propias con mayor potencial de aplicación</p> <p>Mayor control de actividades y tareas planificadas dentro del proyecto</p> <p>Asesoría personalizada y con aplicación particular para la Entidad</p> <p>Realización de herramientas de fácil entendimiento y aplicación</p> <p>Fortalecimiento de la imagen de la Entidad nivel nacional y regional</p>	<p>Ambiente político de difícil acceso para introducir el concepto con rapidez de ejecución</p> <p>Desconocimiento del tema por parte de los empresarios, la sociedad y las entidades públicas y el compromiso que se requiere para su adecuada implementación</p> <p>Dificultad de establecer medidas normativas para la verificación el cumplimiento de criterios</p> <p>Intereses políticos regionales que pueden diferir de los intereses propios de la Entidad</p>

## **6.2. POTENCIALES FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CPS S PYMES PARA FUTURA ASESORÍA TÉCNICA**

Para la posible ejecución de las etapas siguientes del proyecto de CPS, se cuenta con las siguientes posibilidades de financiación:

- ✓ Convenios de cooperación entre la(s) entidad(es) y el Centro Nacional de Producción Más Limpia donde este último presenta una contrapartida en especie como aporte al proyecto
  
- ✓ Convenio interinstitucional entre la(s) entidad(es), el Centro Nacional de Producción Más Limpia y el MAVDT
  
- ✓ Formulación y presentación del proyecto a potenciales fuentes de financiación nacional como el Sena, Colciencias y el MAVDT
  
- ✓ Formulación y presentación del proyecto a potenciales fuentes de financiación internacional interesados en la implementación de los lineamientos del proceso de Marrakech

## 7. CONCLUSIONES

Resultados institucionales:

***El estudio cumple con los objetivos propuestos*** para el proyecto como son el de explorar la viabilidad de introducir las compras públicas sostenibles en Colombia, generar un consenso y contar con la aceptación de de las entidades gubernamentales involucradas; contar con el aval del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; establecer el apoyo de donantes nacionales para las actividades relacionadas con compras públicas sostenibles; y construir consenso entre los grupos interesados en las compras públicas sostenibles.

Se ratifica la ***importancia de la vinculación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*** en el proyecto debido a que le da garantía a las entidades para iniciar la implementación de las compras públicas sostenibles, así mismo es un aval importante para la réplica a nivel nacional

Se percibió ***dificultad de trabajar conjuntamente con varias entidades***, pues se evidenció diferencia de intereses y falta de compromiso de algunas entidades. Se considera importante trabajar en proyectos colectivos que busquen un bien común, pero con asesorías particulares que permitan que cada entidad demuestre sus verdaderos intereses y pueda generar resultados propios acordes con los objetivos del proyecto.

Todas las entidades ***reconocen las Compras Públicas Sostenibles como tema prioritario*** bajo sus propias políticas, y bajo los lineamientos de la actual Política de Producción y consumo sostenible publicada desde junio de 2010, pero, reconocen ***que se requiere apoyo económico e institucional***, para lograr una correcta definición de acciones y lograr la continuidad del proyecto desarrollado hasta ahora. Se reconoce que esta primera etapa ha sido clave y fundamental para iniciar el entendimiento e interiorización del concepto, pero se debe replicar a lo largo de cada entidad vinculada para lograr los resultados esperados.

Se reconoce que el ***tema de definición de criterios técnicos es el que requiere mayor apoyo y seguimiento***, y se espera en futuras etapas contar con soportes técnicos que avalen las decisiones tomadas.

Se reconoce la ***necesidad de dar continuidad al proyecto y fortalecer los grupos técnicos definidos en cada entidad***, así como replicar lo aprendido al interior de la entidad e iniciar con aplicación real sobre adquisiciones de bienes y servicios.

#### Resultados legales:

El análisis legal demuestra que ***no es necesario definir nuevas regulaciones o normativas que avalen la inclusión de criterios ambientales y sociales en las compras públicas***. Se aclara que es posible lograr la inclusión de criterios de sostenibilidad a través de los actuales principios de la contratación estatal como son la autonomía de la voluntad, prevalencia de interés público, principio de transparencia y el principio de la igualdad.

Los principios que rigen las compras públicas sostenibles son los mismos que están previstos en la Constitución y en la legislación de protección y conservación del ambiente, y coinciden con los principios ambientales consagrados en los tratados internacionales a los cuales Colombia se ha adherido. Si bien, en el estatuto general de contratación pública, no se incluyen expresamente criterios de sostenibilidad en forma explícita, la normativa deja abierta la posibilidad de incorporarlos en las especificaciones técnicas de los pliegos. ***La incorporación o no de dichos criterios en la compra de bienes y servicios es actualmente más una barrera cultural que legal.***

Sin embargo para eliminar las barreras culturales se considera útil para futuras replicas la definición de una regulación específica que avale e institucionalice las compras públicas sostenibles. ***El MAVDT dentro del proyecto nacional está evaluando la iniciativa de redactar una normativa*** que promueva la implementación de las CPS en las entidades públicas del país.

#### Otros resultados:

Se identificó como ***necesaria la definición de herramientas de apoyo para la implementación*** de compras públicas sostenibles al interior de las entidades, de manera que se facilite el proceso interno de implementación. Por ello se realizó la ***Guía de “Compras Públicas, Pautas de Implementación”*** que pretende orientar la definición de políticas internas claras bajo los lineamientos de un sistema de mejoramiento continuo. Así mismo, se definió la ***Guía de “Conceptos y fundamentos de Análisis de Ciclo de Vida”*** como base técnica para el futuro análisis de criterios.