



Universidad del  
**Rosario**

**Facultad de Jurisprudencia**

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Trabajo Final de Maestría

**“Las compras públicas sostenibles y su influencia en el Ordenamiento  
Territorial Colombiano: Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

Presentado por:

**DIEGO FERNANDO LÓPEZ MORENO**

Tutoría por:

**JUAN DAVID DUQUE BOTERO**

Bogotá D.C, 19 junio de 2020

## Tabla de Contenido

<b>Capítulo I.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Evolución del concepto de desarrollo a la sostenibilidad. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1. Desarrollo Sostenible: breve reseña histórica .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2. Enfoques del Desarrollo Sostenible hacia el urbanismo .....</b>	<b>16</b>
1.2.1. Enfoque Ecologista .....	17
1.2.2. Enfoque Economista .....	18
1.2.3. Enfoque Sectorial.....	19
<b>1.3. Los ODS y la Agenda 2030 como punto de partida.....</b>	<b>20</b>
1.3.1. Objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” .....	22
1.3.2. Objetivo 12 “Producción y Consumo Sostenible”.....	23
<b>1.4. Nueva Agenda Urbana (Hábitat III).....</b>	<b>25</b>
<b>1.5. La Constitución Verde Colombiana .....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo II .....</b>	<b>31</b>
<b>2. Compras Públicas y su impacto en el desarrollo .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. El Estado como agente regulatorio .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. Marco conceptual de las Compras Públicas.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3. Compras públicas sostenibles y sus beneficios.....</b>	<b>37</b>
2.3.1. Beneficios multiplicadores de las compras públicas .....	39
<b>2.4. Compras públicas sostenibles en América Latina .....</b>	<b>43</b>
<b>2.5. Marco normativo y legal de las compras públicas sostenibles en Colombia.....</b>	<b>45</b>
2.5.1. Metodología para la implementación de las CPS en Colombia.....	47
<b>Capítulo III.....</b>	<b>55</b>
<b>3. Influencia de las compras públicas en el desarrollo urbano.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1. El ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible.....</b>	<b>55</b>
<b>3.2. Aproximación del ordenamiento territorial en Colombia .....</b>	<b>59</b>
3.2.1. Ley 388 de 1997.....	61
3.2.2. Ley 1454 de 2011.....	64
<b>3.3. La inversión pública sostenible para los Planes de Ordenamiento Territorial .....</b>	<b>67</b>
<b>3.4. Ciudades Sostenibles y Competitivas.....</b>	<b>72</b>
<b>Capítulo Complementario .....</b>	<b>77</b>
<b>4. El contexto internacional de las compras públicas sostenibles.....</b>	<b>77</b>
<b>4.1. Contexto europeo de las CPS.....</b>	<b>77</b>

4.1.1. Breve repaso del panorama español frente a las CPS .....	80
<b>Conclusiones y Retos de las CPS .....</b>	<b>83</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>89</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>94</b>

## Índice de Gráficos, Cuadros y Tablas

### **Gráficos**

<i>Gráfico 1. Pilares del Desarrollo Sostenible – Sostenibilidad Urbana</i> .....	20
<i>Gráfico 2. Ciclo de Vida de un producto</i> .....	38
<i>Gráfico 3. Proceso de Compras Públicas Sostenibles</i> .....	48
<i>Gráfico 4. Fichas de bienes y servicios con criterios de sostenibilidad</i> .....	52
<i>Gráfico 5. Dimensiones Ciudad Sostenible</i> .....	75

### **Cuadros**

<i>Cuadro 1. Evolución Normativa CCPV</i> .....	78
---	----

### **Tablas**

<i>Tabla 1. Instrumentos y Conferencias sobre el Medio Ambiente</i> .....	94
<i>Tabla 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030</i> .....	95
<i>Tabla 3. Objetivo 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles</i> .....	96
<i>Tabla 4. Objetivo 12. Producción y Consumo Sostenible</i> .....	97
<i>Tabla 5. Participación de las compras públicas/PIB en América Latina y el Caribe</i> .....	99
<i>Tabla 6. Gasto Público Regular</i> .....	100
<i>Tabla 7. Datos Compras Públicas en Colombia 2017</i> .....	101
<i>Tabla 8. Datos Compras Públicas países UE % PIB</i> .....	101
<i>Tabla 9. Esquemas Asociativos Territoriales</i> .....	103

## Índice de Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCPV	Compra y Contratación Pública Verde
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CPS	Compras Públicas Sostenibles
ECAP	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
ET	Entidad Territorial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## Introducción

En la actualidad, una de las mayores problemáticas sociales y económicas que enfrentan los países a nivel mundial se debe al incremento sustancial de la población<sup>1</sup> (ONU, 2012); la necesidad de consumo de la sociedad para cubrir sus necesidades, la falta de control en los procesos de producción y consumo, la inadecuada intervención de la administración en la organización territorial o el deterioro ambiental por la excesiva explotación de sus recursos naturales sin tener cuenta los límites de sostenibilidad (Farrell & Hart, 1998), están causando rezagos en los patrones de crecimiento económico, social y ambiental del territorio evocados en la llamada Constitución Nacional Colombiana<sup>2</sup>; lo que además, ha retrasado la evolución de un modelo de gobernanza que debería tender cada vez más hacia el desarrollo sostenible (Gutierrez, 2010) y ambiental en beneficio de la humanidad.

Es así como, garantizar la preservación de un medio ambiente sano, la inclusión de la población más vulnerable o el adecuado uso del suelo y organización del territorial, se volvió indispensable para el crecimiento económico de una sociedad, convirtiéndose, además, en el foco principal de una nueva política universal que tiene como objetivo alcanzar el desarrollo sostenible, en el cual, las necesidades de la sociedad actual puedan ser resueltas sin afectar los recursos y capacidades de las próximas generaciones para su propio sustento (ONU, 1987).

Aunque el planteamiento y aplicación de estos conceptos ambientales y sociales son relativamente nuevos, se originan como respuesta a una necesidad de cambio propuesta por

<sup>1</sup> Según las estadísticas de las Naciones Unidas, para el año 2050, la población mundial habrá alcanzado aproximadamente los 9.500 millones de personas en el globo terráqueo, de los cuales el 70% vivirá en zonas urbanas que consumirán una gran cantidad de recursos. Puede consultarse <https://unchronicle.un.org/es/article/objetivo-12-garantizar-modalidades-de-consumo-y-produccion-sostenibles-un-requisito-esencial> – (Consulta: 23/01/19)

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia 1991.

la comunidad internacional<sup>3</sup>, que a través del Sistema de Naciones Unidas, ha venido impulsado el desarrollo sostenible y crecimiento económico mundial, mediante instrumentos<sup>4</sup> de cooperación que puedan servir como guías al derecho interno de cada país con el fin enfrentar y contrarrestar los futuros riesgos socioeconómicos que se puedan desprender como resultado de la mala gestión de los recursos naturales, los recursos públicos y sociales; así lograr que los gobiernos nacionales y locales particularmente, puedan fomentar activamente la estructuración de políticas públicas, normas y sistemas jurídicos que puedan generar conciencia a la comunidad<sup>5</sup>, a las empresas e instituciones sobre las responsabilidades mutuas (IPCC, 2014) y su papel estratégico dentro de una economía evolucionada dirigida hacia el desarrollo sostenible.

Desde este punto de vista, la necesidad de transformación y evolución de los sistemas jurídicos y económicos mundiales, se ha trabajado sobre la base de un acuerdo multilateral que cuente con la aceptación y participación activa de todos los países para hallar una solución a la problemática económica y ambiental internacional (Stern, 2013), la cual impone la necesidad de implementar políticas públicas que no sean indiferentes a proyectos de desarrollo sostenible que deben integrar dos dimensiones fundamentales: el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente (Bergh & Jeroen, 1996); mediante estrategias que simultáneamente permitan reducir las emisiones de gases contaminantes que afectan directamente el ecosistema, la salud, el desarrollo socioeconómico y especialmente el desarrollo urbano de la población (CEPAL, 2015).

<sup>3</sup> En la Cumbre de Desarrollo Sostenible, realizada en el año 2015, los jefes de Estado y de Gobierno de 150 países aprobaron la Agenda 2030, en la cual se plantearon 17 objetivos principales con 169 metas concretas, con el compromiso de cooperación internacional dirigida hacia una meta común: la erradicación de la pobreza; la cual sería el paso fundamental para impulsar el crecimiento económico mundial y alcanzar así el desarrollo sostenible

<sup>4</sup> Han sido bastantes las conferencias e instrumentos internacionales que se han desarrollado con el fin de gestionar los problemas ambientales de la sociedad, especialmente, los relacionados con el cambio climático. Bajo esta perspectiva es importante mencionar los diferentes instrumentos internacionales que se han suscrito con el propósito de establecer unas políticas ambientales y de desarrollo generales para que sea responsabilidad de cada Estado velar por el cumplimiento de cada una de ellas.

<sup>5</sup> En la sentencia C-073 de 1995, la Corte estudió la constitucionalidad del Ley 164 de 1994, aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Protección al Medio Ambiente, que en artículo tercero – principios- incluye el principio de precaución. Tras realizar un análisis en conjunto de los principios de la Convención, la Corte encontró su conformidad con la Carta Política, y recalcó que tales principios son consistentes con el respeto por la autodeterminación de los pueblos; con los deberes del estado en materia de protección al medio ambiente, y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Este panorama ha llevado a reevaluar la incidencia del Estado, quien en su labor intervencionista<sup>6</sup> está llamado a modificar y mejorar las estructuras de político-administrativas tradicionales en función de aspectos modernos y relevantes enfocados hacia la: a) sostenibilidad ambiental, con el fin de seguir evitando deterioros ambientales irreversibles que se han materializado, entre muchos otros, en el aumento alarmante de los niveles de contaminación ambiental (agua, aire, tierra), el calentamiento global y el acelerado agotamiento de la capa de ozono; la pérdida de ecosistemas, hábitats y plantas forestales; el consumo y disminución de recursos renovables que generan deficiencias en el medio ambiente; lo cual resulta desfavorable para el adecuado desarrollo de la sociedad (Alonso, 2001) b) responsabilidad social, que permita la integración de la comunidad, inclusión y lucha contra la pobreza absoluta, con lo cual se busca lograr un crecimiento económico que genere empleos sostenibles y promueva la igualdad (ONU, 2017); y c) organización y desarrollo territorial sostenible, para que se constituya a partir de los elementos normativos, ecológicos y geográficos que puedan ser materializados en la transformación urbana y avance territorial hacia ciudades sostenibles y competitivas.

Los Estados como actores principales, y específicamente las entidades públicas, pueden ser consideradas el eje fundamental en el crecimiento y desarrollo de las regiones, para que través de la formulación de políticas públicas eficaces se pueda hacer frente a los retos económicos, sociales y ambientales de nuestra presente y futura generación; razón por la cual, los instrumentos de acción de la Administración deben estar alineados y orientados hacia la aplicación de conceptos nuevos como el desarrollo sostenible<sup>7</sup>, el desarrollo territorial sostenible y responsable que puedan estimular el progreso, la protección ambiental y la innovación. En este contexto, las compras públicas, como herramientas de la

<sup>6</sup> En Colombia, el intervencionismo de Estado aparece en el año de 1936 con las reformas constitucionales que introducen la función social a la propiedad y consigo un papel activo del Estado para garantizar tal postulado. Ver: LOPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 15.

<sup>7</sup> Con la aprobación de la Agenda 2030, se estructuró un “plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (ONU, 2015), que sería impulsado mediante unos objetivos conocidos como Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que abarcan las esferas económica, social y ambiental de forma integrada; armonizando elementos indispensables para su ejecución como: políticas sociales inclusivas, promover el crecimiento económico, y, especialmente, salvaguardar los ecosistemas y medio ambiente.

Administración, pueden ser elementos eficaces y eficientes por medio de los cuales se puede estimular el progreso social, la protección ambiental y el desarrollo territorial; mediante procesos estructurados con criterios de sostenibilidad, transparencia y economía para garantizar que las adquisiciones de bienes/productos y servicios sean más sostenibles en términos de crecimiento económico y desarrollo.

Las llamadas compras públicas sostenibles, además de ser un mecanismo de adquisición de la administración para satisfacer necesidades, se han convertido en una herramienta fundamental para el desarrollo del país, lo cual permite articular diferentes ámbitos de acción del Estado, como la inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad como objetivo del crecimiento económico general; dinamiza la economía del país con generación de empleo, inversión e incentivos al desarrollo (SELA, 2014); apoya a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que finalmente serán aspectos que favorecen al progreso integral de la Nación. Esta especial circunstancia se ha vuelto cada vez más relevante en Colombia con formulación de normas, leyes y reglamentos que buscan actualizar los procedimientos de compra para volverlos más competitivos y adecuados a las nuevas necesidades (Aruzamena & Weinschelbaum, 2010).

Con el análisis de las nuevas dinámicas del mercado en adoptadas en las pautas establecidas para regular la contratación estatal y las nuevas cargas obligacionales en cabeza de la Administración pública (Duque J. D., 2018), se puede girar en torno a un modelo de compra estratégico que facilite la inclusión de nuevas ideas, sistemas legales modernos que reconozcan los aspectos sociales, ambientales y económicos; lo cual, permitirá canalizar el gasto público a través de políticas públicas adecuadas, donde el Estado invierte recursos para la consecución de sus fines constitucionales, como es el caso de los planes de ordenamiento territorial (POT).

De esta manera, el POT se puede constituir como hoja de ruta para ordenar, distribuir y utilizar el suelo urbano y rural del territorio colombiano, donde además confluyan los instrumentos legales, técnicos y normativos para diseñar programas, estrategias y políticas dirigidas a consolidar un modelo de ciudades y regiones integrales, más desarrolladas,

progresistas y ecológicas. Así lo interpreta (Martínez Toro, 2007), cuando señala que el “ordenamiento territorial, respondería al intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procurando la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad”; es decir, su sentido es el de la integralidad (ecosistemas, bioregiones, supramunicipal, etc.), la coherencia temporal y espacial (política de estado de largo plazo y armonía espacial) y su estrategia, el intento de ser consecuentes en las acciones con lo planeado para alcanzar un modelo competitivo y sostenible.

Es en este proceso de organización que deben concurrir los diferentes aspectos culturales, étnicos, geográficos, políticos y sociales que permitirán a las autoridades territoriales tomar mejores decisiones y dirigir su gestión contractual hacia la incorporación de criterios sostenibles y de desarrollo que ayuden a sus territorios a solventar problemas cada vez más frecuentes como: la salubridad pública, el bajo índice de educación, indebida ocupación del espacio; o problemas ambientales como: afectación a la capa de ozono, contaminación atmosférica, pérdida de áreas verdes, hacinamientos de alto riesgo e insalubres, entre otros, que son considerados como problemas de interés público.

En la sociedad actual, en constante proceso urbanizador, la forma de construir ciudades influye directamente sobre el medio ambiente urbano y la calidad de vida de sus ciudadanos (Echebarría & Aguado, 2003). La ciudad, considerada como el mayor medio ambiente transformado que existe, también se puede erigir como un órgano contaminante y de los mayores consumidores de recursos naturales, generador de exclusión social y ente económico irresponsable, que podría alejarla de la función social hacia la cual debería estar encaminada. Por ello, en este documento se pretende mostrar cuáles pueden ser las pautas e instrumentos de la planificación territorial que faciliten incorporar el concepto de sostenibilidad en el ámbito local donde debe existir una estrecha entre el desarrollo urbano y la propuesta de desarrollo sostenible. Bajo este panorama, plantea la necesidad de profundizar en el conocimiento del ordenamiento territorial como política pública y los antecedentes de este concepto en nuestro país.

Así entonces, basados en una metodología cualitativa y descriptiva, el propósito de este trabajo, será presentar una revisión analítica y general del efecto significativo que pueden tener las compras públicas sostenibles en desarrollo y crecimiento económico del país, desde dos enfoques relacionados con a) los planes de desarrollo territorial hacia un ordenamiento territorial sostenible a partir de la aplicación de la Ley 388 de 1997 por la cual se formulan y adoptan los planes de ordenamiento territorial por parte de municipios y distritos colombianos b) la inversión de las compras públicas sostenibles en proyectos que generen progreso para ciudades más sostenibles y competitivas. Esto, teniendo en cuenta las discusiones sobre la organización del Estado, que históricamente, han generado diferentes conflictos entre la administración pública y la comunidad por la falta procesos consecuentes con la realidad social, como son los asentamientos humanos, localización y dinámica de las actividades económicas, relaciones de movilidad, y presión de la población sobre ecosistemas regionales (Carrión, 2008).

Sobre este especial aspecto avanzará esta investigación que, en un primer capítulo presentará un marco teórico general del concepto de desarrollo, desde su origen hasta la noción más reciente de *desarrollo sostenible*, con el fin de identificar las diferentes aristas de este concepto, económico, ecológico, intergeneracional y sectorial, consolidados posteriormente en los conocidos *Objetivos de Desarrollo Sostenibles -ODS-*, que serán valores y principios orientados a mejorar la calidad de vida de la sociedad. En este orden, será indispensable referirse a los *Objetivos 11 y 12* de los ODS, que contemplan las “Ciudades y Comunidades Sostenibles” y la imperiosa tarea de “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles” respectivamente, con el fin de gestionar el uso sostenible de los recursos naturales, disminuir en gran medida el desperdicio de alimentos per cápita, optimizando las formas y niveles de consumo; así reducir la generación de desechos a través de mecanismos de prevención, eliminación y reutilización de residuos (Cantú, 2015); centrando especial atención en una de las metas específicas del *objetivo 12*, que es “promover prácticas de

*sLa Agenda 2030* con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la *Nueva Agenda Urbana*, pueden ser catalogadas como guías conceptuales para el desarrollo promovidas por la ONU, que establecen los compromisos y obligaciones para la mayoría de los Estados miembros de la Organización, que deberán replicarlos internamente en cada uno de sus territorios, bajo el marco común de alcanzar el desarrollo sostenible local y regional. Ambas simultáneamente coinciden en la necesidad de crear urbes más sostenibles, inclusivas y resilientes y en la condición de las ciudades como actores clave del desarrollo.

adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (ONU, 2017). Esto conjugado con lo contemplado en la *Nueva Agenda Urbana* propuesta en la Conferencia de Hábitat III realizada en Quito (Ecuador), que actualmente es considerada una de las conferencias de las Naciones Unidas más inclusivas e innovadoras. Acto seguido, el capítulo finaliza con el análisis general de la Constitución Colombiana de 1991, como origen de un nuevo modelo económico y jurídico dirigido hacia la protección y defensa del medio ambiente que la llevo a ser bien llamada la “Constitución Ecológica”.

Siguiendo esta línea conceptual, el segundo capítulo pretende determinar como el papel del Estado puede influir para que los procesos adquisición de bienes/servicios sean más sostenibles, esperando que los resultados, además de económicos, incluyan lo social y medio ambiental (Ludevid, 2000). Consecutivamente, se busca examinar cómo es la gestión de las compras públicas del Estado como herramienta jurídica en función del desarrollo sostenible y su injerencia en el crecimiento económico de la población, observando la aplicación de este concepto en Colombia. De esta forma, se revisa de manera general el marco jurídico de la contratación pública nacional y el carácter social de las mismas, que se logrará a través de la adopción de las denominadas cláusulas sociales, definidas como criterios de naturaleza no económica, que se refieren al hecho que la inversión pública que acompaña a la contratación estatal tome en consideración o promueva objetivos de política social y criterios de compra pública verde; y a su inclusión en los contratos estatales como medio para lograr compras de bienes y servicios con características ambientales y sociales, que generen beneficios multiplicadores a la sociedad y promuevan la contratación pública sostenible.

El tercer capítulo abordará directamente el papel de las compras públicas en el desarrollo urbano, para lo cual se analiza los planes de ordenamiento como instrumentos actuales en la construcción de “un orden deseado” y sobre las posibilidades para lograr un modelo de ocupación que permita orientar el territorio hacia un desarrollo sustentable. En esta medida, se hace una aproximación histórica al concepto jurídico de ordenamiento territorial que bajo la necesidad de una regulación especial frente a la evolución de la ciudad y el urbanismo han ido configurando la normativa de desarrollo y organización territorial que conocemos en la actualidad. Es así como, la Ley 388 de 1997 y 1454 de 2011, además de decretos y normas

complementarias, establecieron modelos de planificación que propendan por mejorar la organización territorial y la evolución urbana hacia ciudades más sostenibles y competitivas.

Finalmente, se elaboró un capítulo complementario que permite examinar brevemente el contexto internacional de la gestión de las compras públicas del Estado como herramienta jurídica en función del desarrollo sostenible y su injerencia en el crecimiento económico de la población, observando la aplicación de este concepto en países de la Unión Europea, específicamente, España.

De esta manera, el documento concluye con una exposición de sus ideas principales, lecciones y recomendaciones, incluyendo las referencias bibliográficas consultadas para la elaboración de este trabajo.

## Capítulo I

### 1. Evolución del concepto de desarrollo a la sostenibilidad. Objetivos de Desarrollo Sostenible

#### 1.1. Desarrollo Sostenible: breve reseña histórica

La noción de desarrollo con matices ambientales empieza a surgir como consecuencia de la conciencia ambientalista y social que se conformó a partir de los movimientos pacifistas y antinucleares que se levantaron como respuesta a las amenazas armamentistas y nucleares causadas por las sucesivas guerras que enfrentaron a las grandes potencias mundiales durante los primeros 50 años del siglo XX. Esto creó una serie de alertas ambientales que fueron introducidas dentro de la agenda política mundial<sup>9</sup>, tal y como lo expuso (Worster, 2008) cuando señala que:

“Una peculiar secuela de la bomba atómica fueron los inicios de una preocupación popular por la ecología, ampliamente difundida en todo el globo. Como era de prever, se comenzó en los Estados Unidos, donde fue inaugurada la era nuclear. La devastación del atolón de Bikini, el envenenamiento de la atmósfera con estroncio-90, y la amenaza de daños genéticos irreversibles golpearon a la conciencia pública con un impacto que las tormentas de polvo y la muerte de los animales predadores nunca podrían haber tenido”

La preocupación por una posible crisis ecológica llevó a que en 1958 se creara el Comité para la Información Nuclear, cuya intención consistía en dismantelar los secretos armamentistas de los gobiernos y los riesgos para la humanidad que podrían generar unas

<sup>9</sup> A partir de la Conferencia de *Bretton Woods, 1944*, se pactaron unos acuerdos entre los países más industrializados del mundo, donde se establecieron una serie de reglas financieras y comerciales con el fin de contrarrestar la crisis financiera y monetaria que había dejado la I y II guerra mundial. Momento en el cual se crean unas de las más importantes Instituciones hasta la actualidad, como el *Fondo Internacional Monetario*, *La Organización Mundial del Comercio* y el *Banco Mundial* (Cervantes, 2014).

posibles pruebas nucleares. No obstante, las amenazas ambientales seguían incrementando hacia la década de 1960; las emisiones de gases por diferentes medios de transporte, la falta de gestión en los desechos los metales tóxicos, los derrames de petróleo, e incluso el calor (Worster, 2008), se sumaron a la amplia lista de eventos contraproducentes que estaban impactando el ecosistema mundial.

Fue solo hasta 1972, cuando se celebró en Estocolmo la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio humano y se creó el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA), que se sienta un verdadero precedente frente a los instrumentos e iniciativas normativas y procedimentales que serán la hoja de ruta de los Estados para garantizar la protección del medioambiente y la sociedad, impulsando el nuevo concepto de desarrollo sostenible, mediante el cual se *satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*<sup>10</sup> (ONU, 1987), que además, será la base de un crecimiento económico evolucionado que implica las limitaciones que se imponen a la explotación de los recursos naturales, el desarrollo y aplicación de nuevas tecnología, de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas (Gracia-Rojas, 2015).

A partir de entonces, se promueven una serie de eventos (conferencias)<sup>11</sup> e instrumentos (protocolos y publicaciones)<sup>12</sup> de gran relevancia mundial, como es el caso de la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*<sup>13</sup>, mediante los cuales se buscó fortalecer alianzas

<sup>10</sup> Término de Desarrollo Sostenible utilizado por primera vez en el informe “nuestro futuro común” o comúnmente conocido como *el Informe Brundtland (1987)* en distinción a la Primer Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, quien fue la encargada de liderar la comisión independiente dentro de la ONU - “Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”

<sup>11</sup> El énfasis de estas conferencias ambientales estaba dirigido por los países desarrollados, que, debido a los problemas de contaminación causados por la acelerada industrialización, el agotamiento de los recursos naturales y el exorbitante crecimiento poblacional, propusieron generar y aplicar tecnologías más limpias, así como, frenar, reducir y controlar el crecimiento poblacional y económico. Esto teniendo en cuenta que en los países del tercer mundo se concentraba la mayor parte de la población mundial, se presentaban los mayores índices de natalidad y el desarrollo económico de las regiones era muy limitado.

<sup>12</sup> Véase ANEXOS tabla 1.

<sup>13</sup> La Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas es también conocida como Río 2012 o Río+20, realizada en junio de 2012 en Río de Janeiro (Brasil) por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de Naciones Unidas

de cooperación internacional, con la participación de países en vía de desarrollo como parte de los escenarios vitales para lograr un avance global, bajo la visión de un mundo menos desigual que pueda llegar en conjunto al mismo nivel con la simple implementación de políticas económicas y sociales (Eschenhagen, 2001), basadas en el respeto por los derechos humanos y que además puedan garantizar la integridad del sistema ambiental y reafirmar el desarrollo. Todo esto a luz de la *Tesis de los límites físicos al crecimiento económico* en la cual, mientras la población aumentaba en progresión geométrica o exponencial, la producción de alimentos tendía a hacerlo en progresión aritmética o lineal, con lo cual, en el mediano o largo plazo los alimentos resultarían insuficientes para cubrir las necesidades mínimas personales y a su turno, los salarios llegarían a los niveles por debajo de los requeridos para subsistir (Rodríguez, 2011). Tal y como lo planteó (Van Dieren & Hummelinck, 1981)

“En el preciso momento en que la técnica parecía revelar que no había límites para el hombre en las distancias y las exploraciones, se puso de manifiesto que la despensa de nuestro pequeño planeta se estaba agotando rápidamente”

Bajo este panorama, el desarrollo y la sostenibilidad cobran vital importancia dentro de un mismo objetivo: *la supervivencia global* con el fin de lograr un equilibrio entre diferentes enfoques como el ecológico, económico, social y territorial para disminuir al mínimo el agotamiento de los recursos naturales no renovables y así mantener la capacidad de la Tierra para seguir satisfaciendo las necesidades de las personas; así el último fin del desarrollo sostenible como arista del crecimiento podría cambiar masivo de los objetivos de la sociedad (Enkerlin, 1997) y evolucionar hacia diferentes formas de gobierno.

## 1.2. Enfoques del Desarrollo Sostenible hacia el urbanismo

Aunque la definición del informe *Bruntland* sobre desarrollo sostenible es la más común y ha sido usada para proponer varias acepciones e interpretaciones, se reconocen tres grandes enfoques que independientemente de sus matices y evolución, se manifiestan a lo largo del debate ambientalista. La corriente Ecologista Conservacionista o sustentabilidad fuerte, que

promueve una estética de la conservación de la tierra o bioética. Enfoque Economista, fundamentalmente, antropocéntrico, donde la naturaleza cumple solo un papel instrumental dentro del desarrollo. Finalmente, una dimensión sectorial, donde la sustentabilidad se configura como uno de los criterios efectivos para evaluar el desempeño de los sectores de la sociedad y su impacto sobre el medio ambiente.

En este sentido, la comprensión clara de estos criterios será un factor fundamental en su aplicación práctica en el urbanismo sostenible, que intenta buscar soluciones a las problemáticas medioambientales, sociales y económicas para ser materializadas en las ciudades; de esta manera elevar la calidad de vida de sus habitantes.

#### 1.2.1. Enfoque Ecologista

Desde esta perspectiva, el concepto se restringe a la sustentabilidad ecológica donde es necesario considerar la disminución de recursos, los modelos de producción y consumo insostenibles y la explotación incontrolada de los mismos. Este enfoque propone una economía ecológica, a partir de la cual, el planeta tierra visto como un ecosistema global, genera recursos indispensables (materias primas, agua, alimentos y energía) para vida de las personas. Sin embargo, tiene unos límites en su capacidad regenerativa, capacidad de asimilación y capacidad de producción; es decir, solo se preocupa por los límites naturales (Ramírez & Sánchez, 2009)<sup>14</sup>. Sobre este aspecto, el Informe Brundtland señaló:

“Estos cambios conexos han entrelazado de varias nuevas maneras la economía y la ecología mundiales. En el pasado nos preocupábamos de los efectos del crecimiento económico sobre el medio ambiente. Ahora nos vemos obligados a preocuparnos de la presión ecológica - el deterioro de los suelos, las aguas, la atmósfera y los bosques - sobre nuestras perspectivas económicas” (ONU, 1987)

<sup>14</sup> Puede consultarse en: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm>. Consulta realizada el 05/02/2019.

Como lo indica (Bifani, 1999) reconocer que se vive en un planeta finito, es el argumento natural que se adopta desde esta visión para reorientar las estrategias y labores públicas y privadas como el camino que conduce al progreso social garantizando las condiciones indispensables permitan preservar el medioambiente como principal objetivo, además de satisfacer las necesidades indispensables para la continuidad de la vida de los seres humanos.

En este punto, el crecimiento económico debe estructurarse a partir del desarrollo sostenible analizado de acuerdo con los márgenes de la capacidad del ecosistema (Ramírez & Sánchez, 2009), es decir, aceptar ciertos límites que impone la naturaleza a la economía. Por lo tanto, El enfoque puramente ecológico no diferencia las exigencias sociales y económicas de la sustentabilidad, limitándose a señalar que la mayor causa del estancamiento económico se debe en gran parte al detrimento de la naturaleza por la contaminación y los procesos industriales (producción y consumo) insostenibles que son originados por la misma sociedad.

#### 1.2.2. Enfoque Economista

El desarrollo sostenible desde la visión economista puede ser discutido a partir de la instrumentalización de la naturaleza para el beneficio del hombre, la cual debe ser aprovechada para mejorar su calidad de vida (Bustillo & Martínez, 2008). De manera que la ecología y la economía deben estar articuladas cada vez más en los planos local, regional; nacional y mundial, hasta formar una red inconsútil de causas y efecto (Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, 1987). Este ideal se encamina principalmente a garantizar simultáneamente el bienestar de las personas satisfaciendo sus necesidades y el crecimiento de la economía con la producción de bienes y la prestación de servicios.

En la dimensión económica, la implementación de nuevas tecnologías, los avances científicos y los procesos industriales, son claves para la producción y consumo, la urbanización y el desarrollo económico. Bajo esta ideología, el agotamiento de los recursos para asegurar la supervivencia y conseguir unas condiciones de vida mínima para la población creciente, debe ir de la mano con aspectos como: procesos de producción más limpia y eficiente, mercados sostenibles; protección y conservación de recursos. En

conclusión, como lo indica (Leff, 2008), es esencial pasar de la “racionalidad económica”, a la “racionalidad ambiental”, lo que implica la conexión de la dimensión económica con la dimensión ecológica.

### 1.2.3. Enfoque Sectorial

A partir de la dimensión sectorial, se tiene en cuenta como los diferentes sectores de la sociedad (gobierno, industria, población) tienen una visión y aplicación distinta del concepto de desarrollo sostenible. En este sentido, se estudia las actividades particulares y funciones de cada sector para determinar su productividad y su influencia en los procesos sustentables y económicos, es decir, analizar el impacto del proceso productivo sobre el medio ambiente y que a su turno pueda generar réditos económicos a la sociedad (Ramírez & Sánchez, 2009).

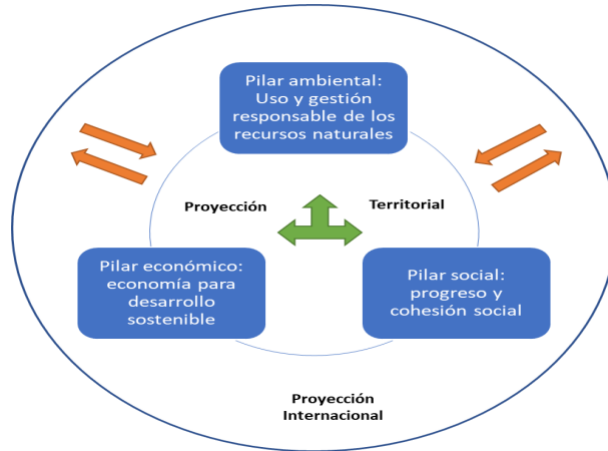
Bajo este panorama, los planes de acción para el uso de recursos naturales, los planes de ordenamiento territorial, los análisis de costo-beneficios de proyectos de desarrollo social y el uso de nuevas tecnologías deben ser compatibles con los programas de prevención de riesgos medioambientales, con el fin de evitar en menor medida los daños al ecosistema. Por lo tanto, las organizaciones públicas/privadas, y los demás agentes de la economía, deben ser conscientes de su rol dentro de los procesos productivos a fin de alcanzar beneficios sociales, económicos y ambientales.

En este sentido, plantea (Bifani, 1999) que deben reconocer los actores los sectores implicados en cada uno de los procesos de desarrollo y planear adecuadamente sus productivas y no productivas, en función de la relación llamada por (Ludevid, 2000) —*triple bottom line*—, que incluye además de lo económico, lo social y medioambiental; o como el (Banco Mundial, 2010) lo ha planteado (figura 1), un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social<sup>15</sup> como pilares del desarrollo sostenible que reclaman

<sup>15</sup> En este escenario se analizará la materia de la contratación pública estratégica como un instrumento de misional del Estado bajo una nueva visión (Duque J. D., 2018) “*responsable con la sociedad, que busca la satisfacción del interés general, el fomento de las políticas públicas que permiten la sinergia con el sector privado*”, causando rentabilidad económica, sostenibilidad ambiental y social.

una mayor equidad y justicia social, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorialización de las políticas ambientales<sup>16</sup>.

*Gráfico 1. Pilares del Desarrollo Sostenible – Sostenibilidad Urbana*



Fuente: Estrategia de desarrollo sostenible española, 2002. Documento de consulta – Ministerio de Ambiente<sup>17</sup>

### 1.3. Los ODS y la Agenda 2030 como punto de partida

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, se empieza a gestar un conjunto de medidas globales que permitieran seguir avanzando en el esfuerzo que venían haciendo los países a nivel mundial en su lucha contra la pobreza, contra la desigualdad y promoviendo el desarrollo económico y social; desafíos que habían sido debatidos durante varios años.

En el año 2015, se cumplió el plazo establecido por las Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>18</sup> (ODM), que fueron creados como

<sup>16</sup> Actividades como la agricultura sustentable, el ecoturismo la industria limpia, la pesca sustentable, etc., son resultado de enfoques sectoriales del desarrollo sustentable (Ramírez & Sánchez, 2009).

<sup>17</sup> Documento consultado en internet: La planificación urbana sostenible I (Sustainable urban planning), Autores: Echebarría Miguel, Carmen; Aguado Moralejo, Itziar Univ. del País Vasco. Fac. de CC. Económicas y Empresariales. Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao. Puede consultarse en: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/zainak/24/06430660.pdf> 19/03/19

<sup>18</sup> Los ODM se consolidaron a través de 8 objetivos generales y 21 subobjetivos específicos como parámetros de medición del progreso en materia ambiental, social, salud, educación, hambre y pobreza, calidad de vida e igualdad de género. Puede consultarse ([www.un.org](http://www.un.org) )

el plan de acción para ejecutar lo acordado en la Declaración del Milenio (2000) por los Estados Miembros de la Cumbre (189 países de las Naciones Unidas), sobre la base de valores y principios orientados a mejorar la calidad de vida de la sociedad, sobre todo, las personas de escasos recursos, y así intentar mitigar el problema de la pobreza mundial. En consecuencia, después de una evaluación integral sobre sus resultados en los diferentes niveles de actuación (local, regional y global), se reconocieron sus logros (Informe ODM, 2015), y la necesidad de continuar cubriendo sus vacíos y falencias evidenciadas.

Es así como, a través de los ODS se plantea continuar el legado de los ODM, haciendo mayor hincapié en aspectos actuales como: la desigualdad económica, la innovación y desarrollo en pro de la ciudades y territorios; la producción y el consumo sostenible; la paz y la justicia social (Cantú, 2015); además, persiguen superar las metas y resultados que ya habían sido alcanzados en diferentes aspectos como: contener los estragos de la pobreza, las enfermedades, el hambre, las desigualdades sociales y entre géneros, así como, la educación primaria universal, mortalidad infantil, materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente (CEPAL, 2014); por lo cual, la inclusión de nuevos planes de trabajo estarán destinados a definir y, a la postre, monitorear los criterios de sostenibilidad socioeconómica y ambiental, además de ser hoja de ruta para las actuaciones de los agentes económicos en la sociedad.

Con la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible<sup>19</sup> se ha gestionado una estrategia política visionaria como herramienta de cooperación internacional y aplicable a todos los países que requieran constituir un plan de acción mediático a favor de los seres humanos, el planeta tierra y en conjunto, la prosperidad social (ONU, 2015). De manera que, a partir de los diecisiete ODS<sup>20</sup> planteados en la Agenda, es necesario hacer énfasis, en los *Objetivos 11 y Objetivo 12*, “Ciudades y comunidades sostenibles” y “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”, respectivamente, desde dos perspectivas diferentes pero complementarias: por un lado, como el núcleo conceptual desde el cual se estructura el contenido de este trabajo y que sirve como referencia para entender la dinámica del Estado,

<sup>19</sup> Ibídem, 2.

<sup>20</sup> Véase ANEXOS tabla 2.

especialmente, en relación a su actividad administrativa mediante las compras públicas responsables y su efecto en la consecución del desarrollo sostenible. Y, por otro, como *un* elemento adicional que pueda ayudar a resolver el dilema actual de la sociedad para fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales (ONU, 2017) , logrando con ello, disminuir los efectos nocivos para el territorio, la sociedad y el medio ambiente en aras de mejores y mayores beneficios colectivos.

### 1.3.1. Objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”

En los últimos 100 años, la dinámica del crecimiento urbano y su necesidad de consumo incontrolado está generando un proceso destructivo irreversible al planeta. Por ejemplo, el modelo de crecimiento de “ciudad difusa” (Girardet, 2008) en la ciudades intermedias europeas, ha seguido la forma de suburbios residenciales dispersos sobre zonas determinadas, que giran alrededor de diferentes formas de comercio (centros comerciales, restaurantes, supermercados, etc.) y medios de transporte masivo, que en consecuencia consumen muchos más recursos (suelo, energía , agua, etc.), producen más desechos y que generan un impacto ambiental mucho mayor.

En esta visión, la forma en que se pueda “construir” una ciudad influirá en mejorar la calidad de vida de la población y directamente sobre el medio ambiente urbano. Siguiendo esta lógica, la máxima del ODS 11, cuyo cometido fue producto del esfuerzo realizado por el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, establece como el “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2017). Por lo tanto, la sostenibilidad de las regiones y demás asentamientos urbanos está estrechamente ligada a las relaciones de equidad, reciprocidad, solidaridad y responsabilidad entre las ciudades principales que proveen los bienes y servicios hacia las zonas rurales que hacen parte de un mismo territorio o territorios vecinos. Una relación recíproca entre ciudad y campo, donde el suministro insumos básicos como alimentos, energía y agua provienen del campo. Y este a su turno, recibe los productos y servicios que

necesita la población rural para satisfacer las necesidades de las cuales depende su calidad de vida (Dávalos & Romo, 2017)<sup>21</sup>.

Para crear ciudades sostenibles, las cuestiones económicas, medioambientales y sociales deben ir articuladas de modo tal que, los Estados (gobiernos locales y regionales) sean los protagonistas en la aplicación y materialización de estas agendas globales a su territorio, conjugando los movimientos poblacionales con el desarrollo económico y el medio ambiente; llegando a la necesidad de modificar patrones de producción y consumo, como una de las premisas indispensables para generar conciencia de los recursos limitados de la sociedad, enfocados además en un modelo de crecimiento integral.

### 1.3.2. Objetivo 12 “Producción y Consumo Sostenible”

Frente a los conceptos de consumo y la producción sostenible, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017) ha señalado que estos “consisten en fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales”, logrando con ello, disminuir los efectos nocivos para la sociedad y el medio ambiente en aras de mejores y mayores beneficios colectivos.

En este sentido, el contenido del *Objetivo 12* incluye la eficiencia en el uso de los recursos naturales, a partir de unas metas específicas<sup>22</sup> que promueven la gestión de infraestructuras amigables con el medio ambiente, el acceso ilimitado a los servicios básicos, así como, la promoción de empleos sostenibles y ecológicos que cuenten con mejores condiciones laborales y remuneración más justa (PNUMA, 2015), con lo cual, la consecución de este objetivo creará sinergias de cooperación institucional y apoyará paralelamente a la realización de otros objetivos sostenibles que son transversales y esenciales para el desarrollo

<sup>21</sup> Revista mensual de la UIDE extensión Guayaquil. Puede consultarse en: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc303.pdf>. Consultada el 05/03/19

<sup>22</sup> Véase ANEXOS tabla 3.

como los relacionados con la alimentación, el agua y la energía, al tiempo que contribuirá a la mitigación del cambio climático.

Por lo tanto, para alcanzar patrones de consumo y producción sostenibles, el trabajo no solo se reduce a una cuestión ambiental (PNUMA, 2015); se trata también de mantener capital natural (Costanza & Daly, 1992) y optimizar su utilización con el fin de obtener la capacidad y productividad para satisfacer las necesidades humanas y sustentar las actividades económicas de la sociedad. En esta medida, cuando se potencia un cambio en este tipo de modelos, se logran mayores capacidades en la productividad que conllevan a mantener e incluso aumentar el capital natural considerado como todo *stock* que genera un flujo de bienes y servicios útiles o renta natural a lo largo del tiempo y el cual debe ser una condición mínima para que tenga efectos plausibles (acceso a los mercados, innovación, creación de empleo, estilos y medios de vida más saludables, etc.) en el crecimiento económico y desarrollo sostenible.

Ante esta situación, en una sociedad con altos niveles de crecimiento socioeconómico, las actividades de producción y consumo sostenible pasan a ser el paradigma principal de un proceso sostenible, partiendo desde el productor en la etapa inicial hasta en consumidor final; es decir, la participación activa de los distintos agentes en la cadena de suministro, (OCDE/FAO, 2017), entre ellos, el Estado, las empresas, comerciantes, etc., deben trabajar, en conjunto y de forma constante, para sensibilizar y alcanzar los niveles de desarrollo sostenible requeridos por la población mundial.

Es aquí donde el rol de las instituciones públicas es fundamental para garantizar el cumplimiento de estos objetivos que, en materia de producción y consumo sostenible, el Estado como uno de los principales actores del desarrollo económico está llamado a cumplir una de sus metas principales (12.7) como es “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” y, este contexto, adoptar un enfoque sistémico que permita la cooperación e integración de los agentes que conforman el mercado, facilitándoles información adecuada, por ejemplo, mediante normas de etiquetado y/o de uso (ONU, 2017).

#### 1.4. Nueva Agenda Urbana (Hábitat III)

En el año 2016, a la luz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)<sup>23</sup> se aprobó la *Nueva Agenda Urbana* (NAU). El documento presentó un hoja de ruta para las ciudades del mundo dirigida hacia “un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo” (Naciones Unidas, 2017). Para alcanzar estos objetivos, el punto 9 de la NAU señala:

*“La Nueva Agenda Urbana reafirma nuestro compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes. La aplicación de la Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*

Se propone así un cambio en el arquetipo de las ciudades, en el cual la NAU estudió la ciudad como una ciencia donde se establecen los lineamientos y normas que regulen la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas (INCLUIR REFERENCIA NAU) desde 5 principios fundamentales:

- a. Políticas urbanas nacionales
- b. Legislación y normativas urbanísticas

<sup>23</sup> Conferencia celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. Puede consultarse la versión electrónica y los documentos del proceso preparatorio de Hábitat III en: [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org). Consulta 07/03/19

- c. Planificación y diseño urbano
- d. Economía local y finanzas municipales
- e. Implementación local.

Bajo este panorama, la Agenda 2030 y la NAU, junto con el Acuerdo de París<sup>24</sup>, se convirtieron en la base sobre la cual se deben erigir y crear las ciudades sostenibles, competitivas, resilientes e inclusivas. Tal y como señalan (Cohen & Barrera, 2017) “Los tres acuerdos mundiales que establecen la nueva agenda global (...) identifican claramente a las ciudades como los lugares donde las metas deberán ser implementadas si se quieren resolver problemas urgentes a nivel global, nacional y local”.

### 1.5. La Constitución Verde Colombiana

La Constitución Política de Colombia (1991) ha sido considerada como la Constitución más ecológica de todos los tiempos, teniendo en cuenta que dentro de su contenido, más de 30 artículos consagran la protección y defensa del medio ambiente, el uso racional de los recursos naturales, además de otros aspectos principales como: la función ecológica de la propiedad; educación ambiental; el derecho a gozar de un ambiente sano; el desarrollo sostenible; acciones populares para la protección del ambiente; deberes ambientales de los ciudadanos; declaratoria de emergencia ecológica; internacionalización de las relaciones ecológicas; funciones ambientales de las contralorías, la procuraduría, las asambleas y concejos municipales y el medio ambiente como límite de la libertad económica, entre varios aspectos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que:

<sup>24</sup> El Acuerdo de París 2015, marca la hoja de ruta para que los países se comprometan a disminuir las emisiones de gases efectos invernadero, con el fin de evitar el aumento de la temperatura del planeta y como un camino hacia la economía del cero carbono. El *cambio climático*, como un elemento esencial que debe ser manejado como una solución eficaz al incremento medio de la temperatura para que no sobrepase el umbral de los 2°C o el 1,5°C<sup>24</sup> respecto a la era preindustrial (Organización Pacto Mundial, 2017), tal como se reconoció en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible<sup>24</sup>, y en el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015.

*El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la "Constitución Ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.*

*En este sentido los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados<sup>25</sup>. (Fallo 66203 de 2013 Consejo de Estado)*

Con la entrada en vigor de la Carta Política<sup>26</sup>, se incluyeron principios y herramientas jurídicas que llevaron a configurar una verdadera “constitución verde” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010), que estableció derechos y deberes que se deben considerar para la conservación y protección ambiental, de las riquezas naturales y las obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares en el respeto del medio ambiente, logrando así que la esfera medioambiental goce de un lugar sobresaliente en el ordenamiento jurídico.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998

<sup>26</sup> Cabe anotar que, a partir de la Constitución de 1991, se crearon órganos institucionales fundamentales para la interpretación y protección de los derechos sociales, ambientales y culturales, como es el caso de la Corte Constitucional. En lo relativo al *Medio Ambiente*, el trabajo del máximo organismo constitucional se basa en la interpretación explicativa de las disposiciones con contenido ambiental, en consonancia con los tratados y declaraciones internacionales, derecho comparado y doctrina internacional; con su respectivo alcance frente a la normativa colombiana.

Es así como, la postura de la Corte Constitucional frente a una normativa más ecológica ha sido fundamental para el desarrollo de conceptos como el desarrollo sostenible, manifestando que:

*“La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores. La Corte precisó lo anterior en los siguientes términos: “Es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible. Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad. Y eso sucede en particular con el concepto de que la colonización puede ser predatoria, puesto que, por las razones empíricas y normativas señaladas anteriormente, estos procesos son inaceptables ya que se efectúan en contradicción con los principios ecológicos establecidos por la Constitución. Hoy en Colombia no es legítima una colonización incompatible con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.” (Sentencia C-058 de 1994. MP. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO).*

Se puede decir entonces que la incorporación de criterios de sostenibilidad dentro de la administración pública es completamente compatible con las disposiciones consagradas en la Constitución y la ley; verbigracia:

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. // Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. // Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*

O el mismo artículo 226 de la Carta Magna que dispone:

*“El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*

Normas que, además, sirvieron para la posterior expedición de normas de contratación estatal, con principios y herramientas encaminadas a configurar un proceso de adquisición de bienes y servicios más eficiente.

Sobre esta estructura, se desarrollan planes de acción que se empiezan a materializar, por ejemplo, con la ejecución de la Política Nacional de Producción más Limpia de 1997, la Estrategia Nacional de Mercados Verdes de 2002 y la Política Nacional Producción y Consumo Sostenible de 2010; lo cual evidenció un avance significativo frente a la problemática ambiental orientada hacia patrones de producción y consumo más sostenibles.

Es así como, Colombia ha avanzado en la adopción de una *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible* y en la puesta en marcha de los mecanismos requeridos para su

desarrollo, como la *Estrategia de Compra Sostenible de Bienes y Servicios*, en virtud de la cual se diseñó una guía para que las entidades públicas en Colombia puedan establecer criterios ambientales para los bienes y/o servicios que necesiten adquirir para su funcionamiento, y se implementó en el año 2012 un proyecto piloto en tres entidades públicas del orden nacional (Vanegas, 2015), con el fin de asesorarlas en la adquisición de bienes y servicios con criterios de sostenibilidad. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014, *Compras Públicas Sostenibles*, II, párr. 1-3).

La Carta Política de 1991<sup>27</sup>, en sintonía con las principales preocupaciones internacionales en materia de protección del ambiente y la biodiversidad, la responsabilidad social y el desarrollo sostenible, ha reconocido un conjunto de mandatos con el fin de asegurar a que “el ser humano, como fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida” (*Sentencia C-048 de 2018 Corte Constitucional*).

<sup>27</sup> En la sentencia C-431 de 2000, el máximo tribunal de lo constitucional manifestó: “El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: “La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto, toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. “La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria” (Gaceta Constitucional No. 46. Págs. 4-6).

## Capítulo II

### 2. Compras Públicas y su impacto en el desarrollo

#### 2.1. El Estado como agente regulatorio

En general, la actividad del Estado gira en torno al cumplimiento de sus fines constitucionales en beneficio de la colectividad como garante de la seguridad nacional y orden público entre sus funciones principales. De igual manera, su ámbito de actuación también incluye una dimensión económica, por lo cual, está en la constante tarea de impulsar el desarrollo de un país a través de instrumentos y políticas públicas que puedan provocar cambios positivos en su crecimiento y desarrollo económico.

Desde el preámbulo de la Carta Política 1991 se establece como fin de su promulgación fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. (CN, Preámbulo). Así mismo, en su artículo 2<sup>do</sup>, sobre los fines esenciales del Estado, señala que las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, permitiendo establecer que la legislación actual en Colombia indica que es posible desarrollar una política de contratación con carácter social<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Al respecto la Corte Constitucional en sentencia del 08 de noviembre de 2016 (Sentencia C-1514/00 M.P. Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ) señaló que “*El legislador cuenta con una amplia facultad para dictar el régimen de los contratos, tanto públicos como privados. En esta materia no está obligado a brindar idéntico tratamiento a cada materia contractual. Antes bien, la Carta le impone el deber de tener presente ciertas características de cada contrato, como ocurre en materia laboral (C.P. art. 53) o en contratación pública (C.P. art. 2). Ello implica que la situación de las partes frente al contrato no necesariamente se rige por relaciones de igualdad, sino que, habida consideración de circunstancias particulares - sujetos del contrato, su objeto, etc. -, resulta necesario partir del reconocimiento de que se está en presencia de una situación de desigualdad, que define connotaciones especiales de cada contrato*”. (...) “Dentro de la misma finalidad, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines a través del ejercicio de la autonomía para contratar que detenta. De esta forma, los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad, sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”.

Dentro de un sistema económico, el Estado, como una organización e institución dotada de poder económico y político (Ayala, 1995), puede establecer pautas moderadas, restrictivas y permisivas al intercambio económico para regular la actividad de sus agentes del mercado<sup>29</sup>. Además, como propietario de factores productivos como recursos naturales y materias primas y capital, puede promocionar el crecimiento a través de la regulación económica.

Es así como, el Constituyente de 1991 eligió un sistema de *economía social de mercado*, según el cual, la dirección de la misma corresponde al Estado, a quien le compete intervenir a fin de evitar o corregir las denominadas fallas del mercado, garantizar el pleno empleo de las fuerzas económicas, preservar la libre competencia de quienes concurren al mercado<sup>30</sup>, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, etc, de acuerdo a los postulados de los en los artículos 333<sup>31</sup> y 334<sup>32</sup> de la Constitución Política, tal como ha sido advertido por la jurisprudencia constitucional:

<sup>29</sup> Por ejemplo, en materia de política fiscal, el gasto del sector público como uno de sus instrumentos vitales, presenta tres funciones principales (Musgrave, 1959) que son: a) *estimular y estabilizar la economía*; b) *redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables*; y b) *asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad*.

<sup>30</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Sentencia del cuatro (04) de septiembre de dos mil quince (2015). MP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación: 11001-03-26-000-2015-00103-00 (54549)

<sup>31</sup> Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

<sup>32</sup> Artículo 334. *-Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*“La conjunción de los intereses privados a través de la adopción de un modelo de libertad económica, fundado en la libre iniciativa, libertad de empresa, libertad de establecimiento y libre competencia económica (C.P. art. 333), junto al reconocimiento de la potestad de intervención del Estado en la economía, con el propósito de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos para el desarrollo normal de una vida digna; ha permitido a esta Corporación, entender que nuestra economía con sujeción a las disposiciones de la Carta Fundamental, se regula bajo las premisas de la denominada “economía social de mercado”, según la cual las reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación.” (Corte Constitucional, Sentencia C-865 de 2004. MP. RODRIGO ESCOBAR GIL)*

Ahora bien, cuando el Estado participa directamente en su calidad de oferente o consumidor, específicamente, en materia de compras públicas, también está llamado a optimizar la utilización de los recursos públicos para que la adquisición de bienes y servicios, requeridos por la sociedad, puedan materializar las políticas públicas propuestas para el crecimiento económico. Esto demuestra la capacidad de los gobiernos para influir, a través de las compras públicas, en el diseño de estructuras de mercado que promuevan la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios más sostenibles en términos sociales, ambientales y económicos enfocados hacia el desarrollo (SELA, 2014). Razón por la cual, gran parte de la economía de un país, reflejada en el Producto Interno Bruto -PIB-, está influenciada directamente por la contratación pública de sus entidades estatales; momento en el cual, las entidades territoriales pueden ser consideradas los atomizadores perfectos de estas estrategias públicas.

De acuerdo con lo anterior, el máximo tribunal de lo constitucional ha manifestado que:

*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. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009. MP. Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA)*

El volumen de negocios en los cuales las entidades públicas actúan como compradores anualmente representa aproximadamente entre el 10 y el 20% del PIB<sup>33</sup> en bienes, servicios y obras (dependiendo de cada país)<sup>34</sup>; por lo cual, el buen desempeño del sistema de compras públicas de un país se erige como un instrumento clave para optimizar el uso de los recursos públicos, la creación del empleo, además de cumplir con sus objetivos sociales y medioambientales. En esta medida, la administración pública tiene el deber de promulgar leyes y establecer reglamentos que estén dirigidos a modernizar y llenar los vacíos en los procedimientos de compras públicas para volverlos más eficientes, transparentes y competitivos fomentando, a su vez, la innovación y participación de los demás agentes de la economía.

Aunque los procesos de compras públicas están regulados en cada país como instrumentos que enfocados a la protección del interés públicos y la satisfacción de intereses adicionales agrupados en proyectos sociales, económicos, éticos y ambientales (Duque J. D., 2018); la adquisición de bienes y servicios abarcan una gran variedad de elementos, y establecen unas etapas que deben cumplirse dentro de los procesos, razón por lo cual, resulta pertinente para este análisis realizar una categorización de los procesos de compra que emplean las entidades

<sup>33</sup> Véase ANEXOS tabla 4.

<sup>34</sup> El gasto público de los países de la OCDE representa aproximadamente el 15% de su PIB; En los países subdesarrollados las compras públicas pueden representar hasta 30% de su PIB. Puede consultarse [http://www.unpcdc.org/media/390100/spp\\_brief\\_es\\_2012-02-07.pdf](http://www.unpcdc.org/media/390100/spp_brief_es_2012-02-07.pdf) - Consulta: 02/03/19

públicas en función de la naturaleza del bien que se adquiere (Rose-Ackerman, 1999). A saber<sup>35</sup>:

- i. *Proyectos que involucran un proceso de investigación y/o desarrollo especializados.* Se trata de bienes o proyectos nuevos desde el punto de vista tecnológico. En este caso, un ejemplo clásico está dado por la compra de equipamiento militar nuevo.
- ii. *Contrataciones en el marco de proyectos complejos, con un propósito especial* en el que no se involucran avances tecnológicos, pero se requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas. Ejemplo de esta categoría sería la construcción de diques, edificaciones de importancia, instalaciones portuarias y otras obras complejas.
- iii. *Compras de productos estandarizados, de producción y consumo habituales* que son fáciles de definir y describir técnicamente para los que existen mercados desarrollados y, por tanto, tienen un precio de referencia identificable o, al menos, se trata de procesos de adquisición fácilmente comparables efectuados por otros agentes públicos o privados. A modo de ejemplo, puede mencionarse los casos de automóviles o insumos médicos.
- iv. *Adquisición de productos habitualmente disponibles en mercados desarrollados, pero para los que se requiere una adaptación particular.* En estos casos, a diferencia de los descritos en la categoría anterior, existe una descripción técnica no necesariamente estandarizada sino adaptada a las necesidades específicas del demandante. Ejemplo de este grupo serían los móviles policiales, las ambulancias, los sistemas específicos de comunicaciones o de equipamiento informático.

Por consiguiente, la labor que desempeñan las administraciones públicas dentro de sus respectivas regiones es de gran relevancia, pues en su calidad de “consumidores” están llamados a incentivar la apertura y desarrollo de un mercado más sostenible (bienes y servicios – producción y consumo), que sumado al elevado poder adquisitivo, comporta una responsabilidad enfocada al crecimiento y desarrollo de diferentes dimensiones que requieren

<sup>35</sup> Red Interamericana de Compras Gubernamentales - Programa ICT4GP *Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe a través del Uso de herramienta TIC y de la promoción y participación de las MIPyME.* Puede consultarse: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14876.pdf> - Consulta: 02/03/19

el impulso de la administración (Beláustegui, 2011); por lo cual, se vuelve trascendental que mediante políticas públicas orientadas a mantener un equilibrio del mercado se logre una demanda agregada donde el gasto de los agentes de la economía (hogares, empresas y gobierno), puedan servir como el motor del crecimiento económico y de pleno empleo (Jahan, Mahmud, & Papageorgiou, 2014) para la comunidad.

Teniendo claro este panorama, el gasto público es de vital importancia para impulsar el crecimiento económico de una región; su capacidad de influir en el desarrollo por medio de capital físico y natural, ejecutando planes de acción que puedan optimizar y ampliar la estructura de los mercados enfocados hacia la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales, hace posible que el Estado a través de sus compras públicas genere un impacto positivo en función del desarrollo sostenible<sup>36</sup>. Y es en este orden de ideas que el siguiente capítulo analizará los efectos de las compras públicas del Estado en el desarrollo.

## 2.2. Marco conceptual de las Compras Públicas

En términos generales, las compras públicas son el proceso de adquisición mediante el cual las instituciones del Estado, a través de los recursos públicos, satisfacen sus necesidades de bienes, servicios e infraestructura (RICG, 2015) con el objetivo de cumplir con los fines regulados por las normas internas de cada país en beneficio de la sociedad. Tanto así que, desde su concepción, como lo señala (Duque J. D., 2018), ha fungido como un instrumento encaminado a cubrir las exigencias de las entidades del Estado y la sociedad.

En el mismo sentido, la OCDE, ha manifestado que la “contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y empresas estatales de bienes, servicios y obras. Dado que la contratación pública representa una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los gobiernos la lleven a cabo eficientemente y con altos estándares de conducta para garantizar la alta calidad de la prestación de servicios y salvaguardar el interés público” (OCDE, 2018).

<sup>36</sup> Aspectos que siguen los lineamientos del artículo 334 constitucional señalado anteriormente.

Asimismo, existen varias definiciones de compras públicas expuestas por organismos internacionales<sup>37</sup> como la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional o la Comisión Europea, con las mismas características conceptuales expuestas que han permitido evidenciar la forma en que han ido evolucionando el sistema de compras públicas hasta convertirse en una herramienta de progreso capaz de fomentar la participación de los sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y que puedan ayudar al Estado a materializar sus objetivos reflejando mayores niveles de empleo, más inversiones y generando desarrollo productivo (Villegas & Cruz, 2015).

Se puede decir entonces que las compras públicas comprenden tres funciones principales para el Estado (CEPAL, 2006): a) de utilidad pública; b) de carácter administrativo y c) de tipo económico, las cuales convergen en objetivos esenciales para el desarrollo: el bienestar colectivo y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, la redistribución de la riqueza, la igualdad y la justicia (Lesmes & Leire, 2014).

### 2.3. Compras públicas sostenibles y sus beneficios

Al introducir el tema de sostenibilidad en las compras públicas, es necesario volver a definir las como aquellas que buscan asegurar que los bienes y servicios adquiridos por el sector público sean sostenibles<sup>38</sup>, a fin de disminuir los riesgos, sociales, económicos y ambientales (Perera, Chowdhury, & Goswami, 2007) y, paralelamente, producir un beneficio social sostenible, en apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo (CEPAL, 2006).

<sup>37</sup> Siguiendo esta línea, la Organización Mundial del Comercio ha definido que el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) es “un acuerdo plurilateral, que abarca la adquisición por el sector público de bienes, servicios y servicios de construcción, y promueve la apertura de los mercados, la buena gobernanza, la transparencia y la integridad” (OMC, 2017).

<sup>38</sup> Un bien y/o servicio se considera sostenible cuando, en el transcurso de su ciclo de vida, la utilización de los recursos naturales, humanos y económicos se hace de forma responsable, racional y eficiente, lo cual genera beneficios ambientales, sociales y económicos colectivos. El origen de este tipo de elementos nace con la necesidad de responder a los requerimientos de la sociedad y sus usuarios, para alcanzar el máximo provecho de los recursos físicos y económicos, siguiendo patrones de producción y consumo comprometidos con la capacidad de las generaciones futuras para gestionar sus propios recursos.- *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) – E3 Asesorías (2010) Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en Colombia – Informe de Avance*. Puede consultarse [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co) (Consulta: 20/03/19)

Adicionalmente, al incluir criterios de responsabilidad social, se constituyen en un poderoso instrumento de cohesión, compromiso y sostenibilidad (Comisión Comunidades Europeas, 1998). Esta novedad en los procesos de adquisición implica recurrir a formas de selección diferentes, toda vez que los criterios de selección convencionales como el económico o técnico van a tener la misma importancia que los nuevos criterios sociales y ambientales, y, por tanto, la mejor oferta será la que multiplique los beneficios tanto para la entidad pública contratante, la población determinada y en general para la sociedad, en el sentido más amplio y abstracto de la palabra.

Bajo este panorama, las Compras Públicas Sostenibles (CPS) buscan mejorar la utilización de los recursos del Estado para lograr el máximo rendimiento económico sustentado en el análisis completo del ciclo de vida de cada bien o servicio que se adquiere, lo cual se traducirá en beneficios y utilidades comunes (*institucionales y organizacionales, creación de mercados, economías y sociedades dinámicas, innovadoras y sostenibles*), que al mismo tiempo, evitarán el detrimento del medio ambiente (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2006).

*Gráfico 2. Ciclo de Vida de un producto*



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Ambiente, 2010, Colombia

Por lo anterior, las CPS para la adquisición de bienes y servicios deben ser estructuradas bajo unos pilares fundamentales como: a) uso eficiente de los recursos existentes, b) uso sostenible de los recursos naturales, c) crecimiento adaptado al clima y d) crecimiento inclusivo; los

cuales se han ido desarrollando a partir de diferentes trabajos y consultas adelantadas por los países desarrollados<sup>39</sup> que son conscientes de la necesidad de ejecutar proyectos verdes como parte fundamental del desarrollo y crecimiento económico de un país.

Esto permitirá que las CPS se conviertan en el motor clave de las políticas públicas de un país, por medio de las cuales las administraciones públicas puedan reforzar las estructuras de los mercados a través de su actividad comercial, como reflejo de su poder de compra, y su capacidad para regular los procesos de producción y consumo cada vez más eficientes y responsables. Por lo tanto, el Estado, al rediseñar políticas y procedimientos sostenibles, puede multiplicar los beneficios en sus diferentes niveles de acción, local y nacional, generando ahorro de capital y mejorando el acceso a servicios públicos; lo que, además, si se complementa con otro tipo *regulaciones ambientales* (ej. leyes que prohíban la contaminación industrial y el uso de sustancias peligrosas que afecten el medio ambiente), *con instrumentos económicos* (ej. disminución de impuestos para actividades de innovación, infraestructuras de mercados sostenibles y uso de tecnologías limpias) y *con medios de comunicación* (ej. campañas de información y sensibilización social y ambiental), serían las herramientas apropiadas para impulsar y promover el desarrollo sostenible de un país.

Por lo tanto, será una premisa primordial del Estado la protección del medio ambiente, velar por la diversidad e integridad ambiental y controlar los factores que puedan deteriorarlo. En esta medida, las CPS pueden ser utilizadas para cumplir estos propósitos, con la implementación de criterios medioambientales, pautas para la selección de productos y servicios, elección de proveedores y sus responsabilidades; además de intervenir como líder ejemplarizante y responsable del desarrollo sostenible de su país (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010).

### 2.3.1. Beneficios multiplicadores de las compras públicas

<sup>39</sup> Consulta Conjunta con el Global Green Growth Institute, mayo 2012, Seoul-Korea) (Consulta Técnica y Ministerial organizada en la Conferencia de Rio+20, en junio 2012) (Trabajo conjunto con el Banco de Desarrollo de África en Lusaka, Zambia, enero 2013) (Estudio detallado de 2 países sobre el crecimiento verde en colaboración con los gobiernos de Etiopía y Camboya)

Como se mencionó en el aparte inmediatamente anterior, cuando las CPS se gestionan de manera integrada con políticas ambientales y sociales, pueden generar beneficios multiplicadores tanto sociales, económicos como ambientales (Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2015).

Así, desde el punto de vista de los *beneficios económicos*, se crea una demanda de bienes y servicios sostenibles, apoyando industrias y sectores nuevos que fomenten la innovación destacando, en este caso, el apoyo que los gobiernos pueden dar, a través de su poder adquisitivo, al crecimiento de la PYMEs. Todo ello, redundará en una mayor y mejor generación de empleos y a que aumenten los estándares de calidad de producción, así como la creación de economías de escala para los bienes y servicios ambientales. Un giro hacia la sostenibilidad permite a los productores competir a nivel global dada la demanda hacia este tipo de productos más sostenibles.

Los *beneficios ambientales*<sup>40</sup> derivados serían un mejor uso de los recursos los naturales, la mejora de la calidad de vida: aire, agua, la reducción de productos químicos, la producción de energía renovable, la reducción de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) paliándose así los efectos del cambio climático.

Finalmente, los *beneficios sociales* se orientan a una mejora en las condiciones de trabajo, el aumento del empleo para minorías, así como la asignación de contratos de compra de manera más justa; estimular los mercados y economías locales y rurales; la mejora de las normas ambientales que pueden aumentar la calidad de vida de las personas: calidad de aire, agua, etc. Así como también, promover la iniciativa empresarial e innovación mejorando los procesos de producción, agregando valor al proceso de adquisición de bienes y servicios.

Con las CPS se pretende implementar estrategias de políticas públicas con el propósito de amortiguar o aprovechar las nuevas condiciones climáticas (IPCC, 2014; Banco Mundial,

<sup>40</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) – E3 Asesorías (2010) Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en Colombia – *Informe de Avance*. Puede consultarse [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co) - Consulta: 22/03/19)

2010; OCDE, 2012) y enfocadas a proyectos de desarrollo sostenible que pueden incluir cambios sociales, culturales, administrativos y en los procesos (Hernandez & Anton, 2014), así como modificaciones en los comportamientos, la construcción de nueva infraestructura o el uso de nuevas tecnologías, transformaciones estructurales y cambios en los productos, los insumos o los servicios, basados en medidas que permitan reducir, simultáneamente, las emisiones de los gases contaminantes globales y locales que afectan directamente al medio ambiente, la salud, el desarrollo socioeconómico y urbano las cuales, según la CEPAL, pueden ser entre otras (CEPAL, 2015)<sup>41</sup>:

- *Inversión en infraestructura sostenible, como los sistemas de transporte rápido por autobús y las redes para el transporte no motorizado, con criterios de eficiencia, calidad y seguridad, que permitan avanzar hacia un cambio modal en la movilidad urbana;*
- *Incentivos para disminuir el uso del transporte particular mediante la aplicación de normas de regulación e instrumentos económicos;*
- *Mejorar la calidad de los combustibles de tal forma que se minimicen los impactos sobre la calidad del aire y las emisiones de gases de efecto invernadero;*
- *Mejorar los sistemas de información mediante mayores y mejores redes de monitoreo de la calidad del aire, que ayuden a generar alertas tempranas para los encargados de la adopción de decisiones;*
- *Coordinación interregional para que las políticas macroeconómicas sectoriales, además de contribuir al desarrollo económico de la región, garanticen la sostenibilidad ambiental y el bienestar de la población, y*

<sup>41</sup> Repositorio CEPAL. Puede consultarse:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf) - Consulta: 27/03/19

- *Cambios en los precios relativos de los combustibles y de los automóviles, de tal manera que se internalicen las externalidades negativas.*

Sin embargo, aunque se ha evidenciado que los servicios relacionados con el uso de la electricidad (alumbrado público, equipos de sistemas, equipos eléctricos y electrodomésticos, calefacción, entre otros) tienen una mayor implicación en las emisiones de GEI<sup>42</sup> (Hidalgo, 2007), así como los servicios de transporte (vehículos de carga, viaje, transporte urbano, etc.); también se ha demostrado que el ahorro de energía en la producción de estos elementos puede ser significativa dependiendo de la cantidad requerida para producirlos. Por ejemplo: el reciclaje y reutilización de productos que prescinden algunas etapas en el proceso de producción como el cultivo, extracción y procesamiento de la materia prima<sup>43</sup>. En estos casos, la finalidad de las CPS va más allá de las relaciones inmediatas de precio/calidad o plazos de entrega, enfocándose más hacia el largo plazo y las posibles consecuencias económicas (ciclo de vida del producto, costos de mantenimiento y disponibilidad), sociales (capital humano, salud, educación, oportunidades de laborales inclusivas) y ambientales (manejo de recursos naturales, eficiencia energética, consumo de agua, etc.)<sup>44</sup>

Como se ha expuesto hasta el momento, de la apropiación de criterios sostenibles y la implementación de modelos de producción y consumo responsable dependerá el campo de acción para proteger y garantizar los recursos naturales a las futuras generaciones (Gallopín, 2003), por lo tanto, la sinergia de estos paradigmas constituyen el trasfondo de las CPS, que en su conjunto proponen satisfacer las necesidades sociales y aumentar la calidad de vida de

<sup>42</sup> Las actividades económicas que generan CO<sub>2</sub>, generalmente son las industriales que involucran sobre todo la utilización de energía mediante procesos de combustión de combustibles fósiles—carbón, petróleo y gas natural; Incendios forestales, servicios de transporte, ganadería, agricultura, entre otros.

<sup>43</sup> La apuesta medioambiental propuesta en la *Cumbre de Rio* en 1992, marcó un hito histórico respecto en cuanto definió el concepto de *desarrollo sostenible*. Bajo ese contexto, se empieza a desarrollar el modelo de “ECONOMÍA CIRCULAR”, como una forma de pensar diferente (MacArthur, 2013), que iba más allá de la corriente ecológica; un diseño sostenible con un carácter más social, en el cual participaran factores como: el ambiente, la cultura, los procesos de producción, los materiales, su uso y los aspectos posteriores a su vida útil (Manzini & Bigues, 2012). Se plantea entonces el *ecodiseño* como una herramienta de trabajo para la fabricación de productos y servicios eficientes, sostenibles y competitivos; además de crear escenarios cotidianos e innovadores para el bienestar común.

<sup>44</sup> Revista Ambienta - La Compra Pública Local como medida para hacer frente al cambio climático. <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/principal.jsp> - Consulta: 25/03/19)

la población, y a su turno, reducir el uso de los recursos naturales garantizando la diversidad e integridad de los ecosistemas<sup>45</sup>.

## 2.4. Compras públicas sostenibles en América Latina

Como se ha mencionado anteriormente, el poder adquisitivo del erario constituye una fuerza significativa para el desarrollo y crecimiento socioeconómico de un país. Es así como las CPS, además de representar un porcentaje importante en el PIB de los países y regiones, también retan a los agentes del mercado a maximizar y potencializar los aspectos económicos sociales y ambientales que caracterizan la actual *economía circular*. Y los países de América Latina y el Caribe (ALC) no han sido ajenos a este tipo de políticas públicas sostenibles que deben estar alineadas a las prioridades económicas y sociales de la población (RICG, 2015).

Aunque el tema de las CPS es reciente en la región de ALC, sus iniciativas e implementación han evidenciado resultados positivos a los Estados que adquieren bienes, servicios e infraestructura como parte natural de sus programas de gobierno. Es así como, en el marco de estos procesos, bajo las directrices ambientales impulsadas por el PNUMA, los países de ALC han acordado incluir criterios de sostenibilidad en las compras públicas dentro de sus prioridades máximas hacia el logro de la sostenibilidad en el desarrollo (Beláustegui, 2011).

En este sentido, la mayoría de los países de ALC<sup>46</sup> están desarrollando regulaciones sociales y ambientales cada vez más rigurosas, a través de planes nacionales de desarrollo que sean

<sup>45</sup> Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, Bogotá D.C.

<sup>46</sup> En América Latina algunos países piloto (Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay) están en la implementanci3n del *Proceso Marrakech*, que es un método desarrollado para promover la modificaci3n de los patrones de producci3n y consumo a través de las compras públicas sostenibles. Este proceso ha sido apoyado y acompañado por los expertos del PNUMA, siguiendo tres etapas en las cuales se analiza: el estado actual de las compras públicas del país, seguido de un estudio legal que revisa el marco jurídico y normativo aplicable y la posibilidad de incluir criterios de sostenibilidad social y ambiental; por último, evaluar la capacidad y potencial del mercado para responder a las nuevas exigencias. Una vez verificadas y cumplidas las etapas se puede poner en práctica de la política de CPS bajo un programa de fortalecimiento para los funcionarios encargados de este sector (Bezchinsky & López Fernández, 2012). Puede consultarse: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/ProjectBrochurees.pdf> - Consulta: 01/04/19

ejecutados por autoridades ambientales competentes que, además de garantizar el control y cumplimiento de las normas existentes de compras públicas, en armonía con los objetivos y prácticas sostenibles, puedan demostrar su compromiso y liderazgo con el desarrollo sostenible.

Por ejemplo, en el foro de ministros de ALC realizado en el año 2010<sup>47</sup>, con participación de las máximas autoridades ambientales de los países, se destacaron aspectos para tener en cuenta como:

- Liderar proyectos de compras públicas sostenibles mediante autoridades de alto nivel involucradas con las políticas sociales y ambientales de cada país.
- Incorporar criterios sociales y ambientales a los procesos de compras públicas mediante estrategias de aplicación progresiva que permitan la adquisición de bienes y servicios prioritarios más sostenibles.
- Permitir y asegurar la participación de las *Pequeñas y Medianas empresas* en los programas de CPS, mediante la introducción de políticas y medidas inclusivas. Generar una interacción sectorial que integre todos los sectores (económicos, financieros, sociales, políticos y ambientales), que permitan la participación y seguimiento de las políticas de CPS.

En general, los ordenamientos jurídicos y marcos institucionales de los países de la región, en lo que respecta a sistemas de compras públicas sostenibles, son producto del avance y fortalecimiento de los procesos de modernización y restructuración de sus sistemas tradicionales de compras bajo el nuevo concepto de “buenas compras” (RICG, 2015), que promueven el crecimiento económico, social y ambiental de forma paralela al cumplimiento de los fines del Estado. Estas medidas y reformas al sistema de compras públicas han sido influenciadas en gran medida por organizaciones como: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización para la

<sup>47</sup> XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, realizada del 26 al 30 de abril de 2010 en la ciudad de Panamá (República de Panamá). Puede consultarse: <http://www.pnuma.org/forodeministros/17-panama/html/documentos.htm>

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyas directrices, convenios y acuerdos fundamentales sobre protección ambiental han contribuido al desarrollo sostenible.

## 2.5. Marco normativo y legal de las compras públicas sostenibles en Colombia

De igual manera, en la actualidad, la mayor parte de los Estados miembros de la OCDE están ejecutando sus planes de acción dirigidos hacia el desarrollo sostenible y compras públicas más responsables, lo cual, genera un gran expectativa e incentivo para los países en desarrollo siendo Colombia, uno de los países que siguen esta tendencia.

Colombia entra a formar parte de la OCDE en el mes de mayo de 2018, firmándose el acuerdo de aprobación como miembro activo de esta organización lo que, implícitamente, le involucra promover las buenas prácticas en gestión pública a través de la consecución de indicadores sociales y ambientales, no obstante, de ser un país que ya contaba con instituciones jurídicas y legales sólidas que se instauraron desde la expedición de la Constitución Política de 1991 y la ley 99 de 1993<sup>48</sup>.

Ahora bien, en atención a los contratos celebrados por las entidades estatales<sup>49</sup> se consideran, en principio, sujetos a un régimen especial en lo determinado en la ley y sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, también son objeto de regulación por parte del derecho privado, ya que el propio Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>50</sup> (ECAP) contiene claras remisiones al derecho privado interno, civil y comercial (Expósito, 2003), como se menciona en los artículos 13 y 32 del ECAP:

<sup>48</sup> Diario Oficial No. 41.146 del 22 de diciembre de 1993, “*Por la cual 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, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”

<sup>49</sup> Según los datos señalados por Colombia Compra Eficiente, para el año 2015 la compra pública en Colombia representó el 15.1% de PIB. Puede consultarse:

[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/1125/manual\\_de\\_compra\\_publica\\_para\\_la\\_innovacion.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/1125/manual_de_compra_publica_para_la_innovacion.pdf) - Consulta: 02/04/19. Véase ANEXOS tablas 5 y 6

<sup>50</sup> El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (ECAP), Ley 80 de 1993 (modificada por la Ley 1150 de 2007), en su artículo 2° define las entidades estatales así: —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

*ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2° del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. (...)*

*ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)*

Para el caso de estudio, la Ley 80 de 1993 ECAP, la Ley 1150 de 2007 y todos los demás decretos reglamentarios que han ido modificando las normas nacionales frente los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado deben responder a la defensa del interés general y, por su obligación de liderazgo ejemplarizante, debe considerar en sus procesos de contratación criterios de respeto por el medio ambiente y generar oportunidades a los grupos sociales menos favorecidos. En otras palabras, debe incorporar criterios de sostenibilidad<sup>51</sup>. En ese camino, *“las entidades públicas tienen el desafío de repensar la compra tradicional por una gestión de compras sostenible e innovadora, basada en la economía circular (fabricar/re-fabricar, usar/reutilizar) la cual requiere de mayor dedicación y disertación por parte de los compradores sobre las opciones de compra, sus impactos y sus beneficios, que van más allá de las restricciones presupuestarias (económicas) que sólo miran el corto plazo y el modelo tradicional de economía lineal (extraer, producir y desechar)”* (Redin, 2017).

Por lo anterior, la implementación de criterios sostenibles en las políticas de contratación pública son perfectamente viables lo cual permite que, teniendo en cuenta la dinámica del

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>51</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010) - Guía de Compras Públicas Sostenibles.

mercado y las diferentes variables en los procesos de adquisición, progresivamente se vayan integrando los elementos principales de la visión de la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010) como son:

- *La contribución de la sostenibilidad ambiental del patrimonio natural del país.*
- *La competitividad empresarial.*
- *La generación de empleo.*
- *Un aporte a la creación de capacidades institucionales y de cultura de la sostenibilidad por parte de los diferentes actores.*

De ahí que este tipo de contratación involucre nuevos lineamientos para seleccionar la oferta la más favorable para la entidad, con lo cual, el criterio económico pasa a un segundo plano dándole relevancia a los aspectos sociales y ambientales con el fin de obtener beneficios para todas las partes (la entidad, la sociedad, el medio ambiente) involucradas en el proceso (Vanegas, 2015). Todo lo anterior, como consecuencias directas en la elaboración de los estudios previos, de los pliegos de condiciones, de las especificaciones técnicas, en la realización de la evaluación de las ofertas y de la redacción, suscripción y ejecución del contrato.

Mediante esta transformación de los procesos de compra y contratación, las entidades territoriales lograrán una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos públicos aplicando una coherencia de su gestión frente a la efectividad a sus políticas ambientales, sociales y presupuestales.

#### 2.5.1. Metodología para la implementación de las CPS en Colombia

Para la implantación de políticas públicas en las compras sostenibles de Colombia, su desarrollo y ejecución se estructurará en el modelo de calidad total o ciclo PHVA (Planificar- Hacer- Verificar- Actuar), el cual parte de la metodología basada en aplicar ciclos de mejora en cada una de las etapas contractuales, que permite monitorear la trazabilidad de los criterios de sostenibilidad en cada uno de los procesos de contratación de bienes y servicios, como se demuestra en el siguiente gráfico:



Del anterior esquema es importante analizar los aspectos relevantes que en cada una de las etapas deben cumplirse:

*Planificar:*

- **Definir el equipo de trabajo dentro de la entidad.** La Entidad Estatal conforma un equipo de trabajo multidisciplinario con las personas que cuenten con el conocimiento, la experiencia, las competencias y el poder de toma de decisiones requerido para ejecutar todas las etapas del Proceso de Compra Pública.
- **Identificar, priorizar y planificar las necesidades de compra** correspondiendo a la Entidad Estatal identificar los retos que enfrenta.
- **Fase de selección y priorización** que incluye una lista de bienes y servicios que serán objeto de la compra pública, para lo cual, es necesario definir las características especiales de los bienes, la necesidad que se proyecta cubrir con la adquisición, las variables que serán afectadas por la compra, por ejemplo: los impactos sociales, ambientales y económicos que puedan representar los elementos; así como, los beneficios que puedan generar para la Entidad pública.

*Hacer:*

- **Estudios y documentos previos.** Que son los soportes documentales previos, que justifican de forma técnica, normativa y económica el proceso de adquisición y se encuentran reflejados los pliegos de condiciones y el contrato<sup>52</sup>.
- **Exposición de los fundamentos teóricos relacionados con las CPS** que contiene una serie de definiciones importantes a la hora de comprender el marco de acción para implementar procesos de compra con criterios de sostenibilidad<sup>53</sup>, por ejemplo: viabilidad económica, social y ambiental, ciclo de vida etc.

*Verificar:*

- **Intervención y supervisión.** de contratos los estatales, como la actividad de mayor relevancia en el desarrollo del proceso, puesto que exige a la administración pública un alto grado de responsabilidad, transparencia y eficacia en el control de los criterios ambientales establecidos para la concreción del proceso de compra pública. En esta etapa se congrega los distintos elementos de control con el fin de verificar que todos los supuestos establecidos en los documentos previos se estén cumpliendo en su totalidad. Además, es importante garantizar que la ejecución del contrato este de acuerdo con lo estipulado por las partes, sobre todo, en la medición de los impactos sociales, jurídicos y económicos, que demostrarán la efectividad que tiene la aplicación de los criterios de sostenibilidad.

*Actuar:*

- **Mejora continua** dentro del proceso de incorporación e implementación de criterios responsables en las CPS para presentar los resultados del cumplimiento de los objetivos plasmados en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, y la posibilidad de mejoras en cada una de las etapas, logrando así que los procesos y

<sup>52</sup> Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.2.1.1 (...) “*1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos (...)*

<sup>53</sup> Ley 80 de 1993, numeral 5° del artículo 4. “*Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia”*

procedimientos de compras sostenibles vaya generando progresivamente cambios significativos en los mercados y los patrones de consumo.

Por lo tanto, al trabajar en el marco de las compras públicas responsables bajo criterios de sostenibilidad, se debe cubrir cada una de las etapas establecidas en el modelo PHVA, siguiendo las directrices exigidas para el desarrollo sostenible, dando efectividad con ello a las políticas públicas de protección social, laboral, ambiental propuestas por la (CEPAL, 2015). Así mismo, hay que tener en cuenta el valor global de ofertas presentadas en el proceso de contratación para determinar los costes económicos *versus* los beneficios sociales y ambientales que puedan representar para la Entidad, para lo cual, se hace indispensable adoptar sistemas de selección, adjudicación y ejecución que más favorecen a la comunidad, desde la triple visión: económica, social y ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010); que además cumplan con el concepto *ciclo de vida*<sup>54</sup> de los bienes y servicios, que corresponde a las etapas de uso o transformación necesarias para garantizar su funcionalidad y alcanzar su objetivo final.

En este sentido, el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 inicialmente consagraba el deber de selección objetiva, disposición que fue derogada por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, al mismo tiempo que el artículo 5° de esta Ley definió como objetiva la selección que se realiza del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en cuenta factores de afecto o de interés. Para ello señaló que la exigencia de los requisitos habilitantes, tales como la capacidad jurídica, financiera, condiciones de experiencia, debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. (L.1150/2007, Art 5-1). Igualmente determinó algunos criterios para que las entidades públicas, en sus pliegos de condiciones, puedan establecer factores de escogencia y calificación de las ofertas presentadas por los proponentes, atendiendo al objeto que se desea contratar, así por ejemplo, en la adquisición o suministro de bienes o servicios de características técnicas uniformes y común utilización el precio será el único factor de evaluación, en la selección de consultores se emplearán criterios de experiencia y en ningún caso se podrá incluir el precio. (L.1150/2007, Art 5-3 y 5-4).

<sup>54</sup> Véase Gráfico 1. *Ciclo de Vida / Producción* - Pág. 17.

A la par, el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 2 del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, dispone que 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. En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, 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; o*
- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.*

De acuerdo con lo anterior, en el marco de las CPS, la administración pública por medio de sus instituciones u organismos debe tener en consideración el valor total asociado al ciclo de vida de los bienes o servicios que desea adquirir, en la medida que estos costes pueden ser económicos o ambientales<sup>55</sup>. De esta manera, con la ejecución de programas de CPS, el sector público determina cuáles son los productos y servicios que tienen mayor gasto, según el análisis del ciclo de vida, y que usualmente se dividen en las categorías de productos, servicios e infraestructura<sup>56</sup> tales como (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010).

<sup>55</sup> Dentro de los costes económicos se pueden encontrar el almacenamiento, el transporte, las garantías, el mantenimiento, el coste del inventario, el coste de administración y las condiciones de pago, entre otros. De los ambientales se pueden incluir los recursos comúnmente utilizados como el agua, la energía, el suelo y otros elementos de biodiversidad, es decir, que causan impacto en el ecosistema como, por ejemplo: la generación de emisiones de gases invernadero, la producción de residuos o el agotamiento del suelo.

<sup>56</sup> Véase ANEXOS tabla 4 (Colombia) y tabla 5.

Gráfico 4. Fichas de bienes y servicios con criterios de sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Minambiente, Centro Nacional de Producción más Limpia, 2017, pág. 42<sup>57</sup>

Una vez las entidades públicas definen los aspectos que serán tenidos en cuenta dentro del proceso de CPS (objeto, definición del bien/servicio y sus fichas técnicas, valor, etc.), éstos deben ser incluidos en la etapa previa, en la cual, los *estudios y documentos previos* contienen todas las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y ambientales sobre las cuales se desarrollará el proceso de adquisición, incluyendo los criterios de sostenibilidad como mecanismo de priorización para una compra sostenible, dentro de lo cual es indispensable definir la modalidad de selección que seguirá el proceso y delimitar el objeto a contratar.

Por ejemplo, en el marco de la licitación pública o la modalidad selección abreviada por menor cuantía, los criterios de selección preponderantes serán los aspectos técnicos y económicos, tal y como lo señala el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 (que modificó numeral 2 del artículo 5o de la Ley 1150 de 2007) en el siguiente sentido:

<sup>57</sup> Puede consultarse:

[http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras\\_públicas/Guia\\_Conceptual\\_y\\_Metodologica\\_Compras\\_Publicas\\_Sostenibles\\_1.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_públicas/Guia_Conceptual_y_Metodologica_Compras_Publicas_Sostenibles_1.pdf) - Consulta: 07/04/19

*“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. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello...”*

Del mismo modo lo dispone el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015 al establecer que la entidad estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista, así:

*En la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta: (a) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas; o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio, si la Entidad Estatal decide determinar la oferta de acuerdo con el literal (b) anterior debe señalar en los pliegos de condiciones:*

- 1. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta.*
- 2. Las condiciones técnicas adicionales que representan ventajas de calidad o de funcionamiento, tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.*
- 3. Las condiciones económicas adicionales que representen ventajas en términos de economía, eficiencia y eficacia, que puedan ser valoradas en dinero, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en programas de entregas, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones existentes de la Entidad Estatal relacionadas con el objeto a contratar, mayor asunción de los*

*Riesgos, servicios o bienes adicionales y que representen un mayor grado de satisfacción para la entidad, entre otras.*

*4. El valor en dinero que la Entidad Estatal asigna a cada ofrecimiento técnico o económico adicional, para permitir la ponderación de las ofertas presentadas.*

*La Entidad Estatal debe calcular la relación costo-beneficio de cada oferta restando del precio total ofrecido los valores monetarios asignados a cada una de las condiciones técnicas y económicas adicionales ofrecidas. La mejor relación costo-beneficio para la Entidad Estatal es la de la oferta que una vez aplicada la metodología anterior tenga el resultado más bajo. La Entidad Estatal debe adjudicar al oferente que presentó la oferta con la mejor relación costo-beneficio y suscribir el contrato por el precio total ofrecido”.*

En este contexto, se puede inferir que los criterios de sostenibilidad pueden servir como criterios de evaluación por parte de una entidad pública con el fin de seleccionar la oferta más favorable y beneficiosa para los todos los involucrados en el proceso de adquisición; criterio que se encuadra dentro de la relación costo-beneficio técnico, económico, social y ambiental, lo cual permitirá que las entidades públicas asuman las CPS como la herramienta efectiva para hacer frente a los retos del desarrollo sostenible y consumo responsable.

## Capítulo III

### 3. Influencia de las compras públicas en el desarrollo urbano

#### 3.1. El ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible

En un primero momento, es necesario señalar que el ordenamiento territorial -OT- juega un papel fundamental para el desarrollo de la sociedad, pues, como mecanismo de distribución del territorio, instrumento de protección ambiental y herramienta de operación administrativa, permite el uso óptimo del territorio entendiendo que los recursos naturales, los recursos humanos y los recursos económicos son la combinación perfecta para lograr un modelo de sociedad más sostenible<sup>58</sup>.

Se parte de la base sobre la cual el ordenamiento territorial -OT- ha sido concebido como una política Estatal de naturaleza técnica y administrativa cuyo objetivo principal es “organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo” (Massiris, 2005). A partir de esta noción, se establece la necesidad de perfeccionar los modelos de organización socio-económica y urbana del territorio, mediante proyectos, políticas y planes de inversión integrales que vayan más allá de las formas tradicionales de planeación<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> El Programa de Acción presentado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en el Cairo (1994) fue decisivo para llamar la atención de la comunidad internacional frente al progresivo reconocimiento de las cuestiones globales entorno a la población, desarrollo y medio ambiente, para promover políticas socioeconómicas y *macroeconómicas* que posibiliten el crecimiento económico de los Estados a la luz del desarrollo sostenible, a partir de nuevo recursos, tecnología, conocimiento que encausaban a los gobiernos a tomar acción frente a este tema. Nociones que fueron replicadas por el Gobierno Colombiano, que, desde la creación del Ministerio de Ambiente en 1993, ya venía desarrollando el tema poblacional en el marco del desarrollo sostenible, “donde la relación población, medio ambiente y desarrollo tienen consideraciones que van más allá del simple crecimiento demográfico”.

<sup>59</sup> Se entiende la *Planeación* como ese esfuerzo deliberado y sistemático destinado a organizar el proceso de desarrollo económico y social en una dirección: el logro de mayor calidad de vida de la población, con equidad y sostenibilidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010).

En similares términos, (Carrasco, 2000) lo definió como *la transformación, apropiación y reutilización de los usos del suelo para cubrir ciertas necesidades de la población y manteniendo en lo posible un desarrollo socioeconómico más sostenible entre la naturaleza y la sociedad; además, tener en cuenta los recursos medioambientales en el contexto de una aproximación a la armonía con el entorno, y aprovechando los recursos del presente sin perjudicar a las generaciones futuras.*

Desde una perspectiva estratégica del desarrollo sostenible ejecutado por el Estado (gobierno nacional y administración local) a través de políticas públicas eficaces y eficientes, los procesos de planificación territorial se han convertido en la fuente idónea para la creación de diseños, planes y estrategias sociales que permiten organizar el territorio a partir de los lineamientos promulgados en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 388 de 1997<sup>60</sup>. Todo esto sumado al ámbito del “desarrollo sostenible” como uno de los principios rectores de una *nueva* administración pública.

Esta figura de desarrollo busca permear los diferentes Planes de Desarrollo Nacional, Departamental, Municipal y, fundamentalmente, los Planes de Ordenamiento Territorial; con proyectos urbanos y regionales que implementen procesos y metodologías como

<sup>60</sup> Ley 388 de 1997 (Julio 18) - Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. - Artículo 1°. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

1. *Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.*
2. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*
3. *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*
4. *Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*
5. *Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.*

herramientas que propongan alcanzar una mayor sostenibilidad y coherencia con un modelo de sociedad vanguardista (Martínez Toro, 2007), dentro del cual el desarrollo sostenible será un medio de progreso que genera un valor añadido a la comunidad, a la región y al país. En este contexto, los encargados de alcanzar esta finalidad: legisladores, servidores públicos, contratistas, y el público en general, deberán cubrir 3 elementos relacionados entre sí y en función de que, como lo señala (Carrasco, 2000):

- *Comprendan la interdependencia de todas las especies el ecosistema global*
- *Tengan desarrollado una educación para el público, asimismo, educar en las escuelas para que tenga éxito y sea respaldado cuando apliquen el desarrollo sostenible.*
- *Se tome responsabilidad para fomentar la educación sobre el medio ambiente.*

De manera que, las políticas de organización y planificación territorial pueden ser vitales para la consecución de un desarrollo local sostenible, dado que el urbanismo y el acto de crear ciudades es la fuente de impacto medioambiental global más poderosa (Echebarría & Aguado, 2003); pues no es un secreto que la población urbana crece en proporciones asimétricas y, en este proceso, las ciudades presentan el mayor consumo de los recursos naturales, pese a que sólo ocupan el 2% de la superficie terrestre (ONU, 2015); en consecuencia, los problemas ambientales como la contaminación urbana, el uso incontrolado de los recursos naturales, el manejo indebido de los servicios esenciales o la desagregación socio-espacial (Echebarría & Aguado, 2003), son producto de la expansión insostenible de las ciudades y la carencia de controles frente su desorganización.

Bajo este panorama, el ordenamiento territorial conjugado en un ámbito geográfico concreto podrá ser sostenible si se enfoca en materializar un objetivo social, ambiental y económico, que persiga racionalizar los esfuerzos, las acciones y el aprovechamiento del medio físico en aras de mantener las condiciones de desarrollo económico que generen un mayor bienestar social sostenible en el tiempo (*calidad de vida, ambiente sano, empleo, productividad, generación de riqueza, estar mejor equipada infraestructuralmente, etc.*) (Martínez Toro, 2007).

Estas cuestiones, pueden influir para que las entidades territoriales a través de sus numerosas actuaciones, por ejemplo, compras públicas sostenibles, articulen políticas eficaces de planificación urbana<sup>61</sup>. Asumir criterios de sostenibilidad (*ciudades compactas, diversidad en los usos del suelo, huella ecológica, espacios públicos, etc.*) mediante modelos de contratación que fomenten un uso racional de los recursos permitirá integrar las políticas que favorezcan la cohesión social o el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la elaboración de estrategias de transporte urbano que empujen a una reducción del transporte privado, la valoración y protección de la biodiversidad en la ciudad (Echebarría & Aguado, 2003); lo cual conllevará a la mejora física de las zonas comunitarias, la mejora estructural de los edificios (rehabilitación, habitabilidad y accesibilidad), la inclusión urbana y social de la clase vulnerable; aspectos específicos que impulsaran la sostenibilidad social y el desarrollo sostenible local.

En definitiva, y siguiendo la propuesta de la *Agenda 21* frente a la ordenación del territorio que señala “*Iniciar y prestar apoyo a la ejecución de mejores prácticas de ordenamiento de tierras que abarquen las necesidades competitivas de tierras para la agricultura, la industria, el transporte, el desarrollo urbano, los espacios verdes, las reservas y otras necesidades esenciales*” (Agenda 21, punto 7.30, literal h); a partir de la planificación urbana se pueden desenvolver una serie de instrumentos y mecanismos de gestión que faciliten la aplicación de políticas públicas (contratación estatal) con una proyección especial que promulgue mejorar las condiciones sociales y este comprometida en paralelo con la calidad medioambiental.

Por lo tanto, un programa de inversión pública para el desarrollo sostenible territorial debe contemplar la *existencia de fuertes interacciones entre los ciudadanos, el medio físico, la*

<sup>61</sup> “*Las ciudades son el mayor medio ambiente transformado que existe. En ellas se produce el mayor consumo de recursos naturales y donde se generan gran parte de los residuos contaminantes. Al ser grandes centros de producción y consumo las ciudades, demandan gran insumo de recursos: agua, combustibles, tierras y todos los bienes y materiales que necesita su población, sus construcciones y las empresas localizadas en ellas. Las ciudades son también importantes centros de degradación de recursos, siendo así es indudable que debe existir una relación estrecha entre el desarrollo urbano y la propuesta de desarrollo sostenible*” Revista Digital Universitaria, 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7. Consultada: 27 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42.htm>

*organización social y política y la tecnología, que han de ser consideradas a la hora de elaborar una planificación funcional y espacial integral* (Carrasco, 2000); lo cual sería una apuesta ambiciosa del Estado para que a través de su inversión promueva modelos territoriales de desarrollo sostenible, que garanticen las condiciones óptimas a las generaciones vinientes e impulsen el desarrollo y crecimiento económico de las regiones bajo un proceso institucional, social y ambiental integrado.

### 3.2. Aproximación del ordenamiento territorial en Colombia

En el caso colombiano, han sido varios los enfoques de -OT que se han abordado mediante nociones político-administrativas que trabajan de forma complementaria a la estructuración propia del Estado y su funcionamiento; aspectos que van estrechamente relacionados con la descentralización de sus funciones, distribución de competencias entre las entidades nacionales y territoriales, la división espacial el suelo y el uso los adecuado de recursos<sup>62</sup> (Carrión, 2008). Frente a estas consideraciones, en el Título XI de la Constitución Política del 91 intentó materializar este tipo de acuerdos orientados a lograr una ordenación del país; por ejemplo:

- a) *Los municipios se convirtieron en los responsables de la ordenación del desarrollo de su territorio.*
- b) *Se promovieron procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios.*
- c) *Se planteó la necesidad de conformar provincias y regiones administrativas de planificación y la importancia de fortalecer el papel de las áreas metropolitanas existentes.*
- d) *Se crearon las corporaciones autónomas regionales con funciones de protección y vigilancia ambiental regional, y se dio continuidad a las áreas metropolitanas.*
- e) *Se planteó la constitución de nuevas figuras territoriales como las entidades territoriales indígenas, al igual que la titulación colectiva de tierras para comunidades afrocolombianas*

<sup>62</sup> Título 11 - De la organización territorial

Es así como, en el año de 1992, cumpliendo con lo dispuesto en el Artículo Transitorio 38<sup>63</sup> de la Constitución Política de Colombia<sup>64</sup>, se instaló la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT- con el fin de realizar estudios y formular recomendaciones para ajustar la división territorial del país a partir de las directrices establecidas en la Carta Manga. Así se surge la primera definición de Ordenamiento Territorial, en los siguientes términos:

*"conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando un desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente"* (COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 1992)

Sobre este particular, la Carta Política en su artículo 288<sup>65</sup> ordenó elaboración de una Ley Orgánica de Ordenamiento -LOOT, que además de reglamentar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, debía contemplar 2 elementos fundamentales (Maldonado, 2008): uno, en cuanto a la autonomía municipal, como entes territoriales encargados de la prestación de servicios públicos domiciliarios; y dos, asociado a la orientación de los departamentos como entidades encargadas del desarrollo económico regional, garante, planificador y ejecutor de los derechos constitucionales (la salud, medio ambiente sano, transporte, turismo, espacios públicos, entre otros).

<sup>63</sup> ARTÍCULO TRANSITORIO 38. *El Gobierno organizará e integrará, en el término de seis meses, una Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. La Comisión cumplirá sus funciones durante un período de tres años, pero la ley podrá darle carácter permanente. En este caso, la misma ley fijará la periodicidad con la cual presentará sus propuestas*

<sup>64</sup> La norma suprema constitucional estableció un nuevo orden territorial para Colombia, basado en cinco componentes básicos: a. Ordenamiento Político-Administrativo (Arts. 288, 297, 307, 319, 329) b. Ordenamiento del Desarrollo Municipal (Art. 311) c. Ordenamiento Ambiental (Arts. 58, 80, 313, 334) d. Desarrollo Regional Armónico (Art. 334) e. Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural (Art. 64 65, 334).

<sup>65</sup> ARTÍCULO 288. *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. // Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*

Por lo tanto, tal y como lo ha señalado la Corte<sup>66</sup>:

*El territorio es un elemento prioritario en el desarrollo de las actividades humanas y por eso el ordenamiento constitucional colombiano contiene diversos principios y postulados para su administración y regulación. La Constitución Política en los artículos 101, 102 y 288 contiene disposiciones al respecto; este último establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) será la encargada de definir las competencias de la Nación y las entidades territoriales y determina que las competencias que se le atribuyan a los distintos niveles territoriales deberán regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad*

En esta medida, en desarrollo del artículo 288 se expidieron las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 que regulan todo lo relacionado con el ordenamiento territorial siendo éste el marco normativo que indica los principios rectores que deben ser tenidos en cuenta por el Legislador, para acciones que involucren a los departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas o para la expedición de normas que afecten, modifiquen o reformen la organización político administrativa del Estado.

### 3.2.1. Ley 388 de 1997

Con la expedición de Ley Orgánica instruida por la Constitución del 1991<sup>67</sup>, que en su momento busco armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989<sup>68</sup>, se contempló gran parte de la estructura legal del ordenamiento del país, permitiendo que los municipios y distritos formularán y adoptarán sus propios Planes de Ordenamiento Territorial

<sup>66</sup> Sentencia SU095/18 del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).MP. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

<sup>67</sup> ARTÍCULO 151. *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*

<sup>68</sup> Ley publicada en el Diario Oficial No. 38.650 del 11 de enero de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

-POT-, los cuales que debían estar armonizados con los principios constitucionales sobre la planificación de los usos del suelo que han servido para, entre otras cosas (Carrión, 2008):

- Establecer que a la propiedad privada le es inherente una función social y ecológico y que, por motivos de utilidad pública, el interés privado deberá ceder interés público o social.
- Permitir la intervención directa o indirecta del Estado en los usos del suelo.
- Se instauró la participación de los municipios en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano con miras a una distribución equitativa de cargas y beneficios.

La citada Ley 388 definió el marco jurídico para la formulación de planes municipales y distritales; y concibió el OT *como conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio...(...) y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales* (Art. 5). En este sentido, la directriz pretendió complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante (Art. 6) la definición de estrategias territoriales de uso, diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión; todo esto materializado en programas y proyectos orientados a la explotación y utilización sostenible de los recursos naturales y humanos.

De esta manera, el POT se creó como una política estatal de planificación que permita articular a los municipios y regiones del país, con el objetivo de fortalecer y transformar el territorio nacional para el aprovechamiento óptimo de sus recursos y maximizar los beneficios sociales de la nación. Por tanto, esta utilización racional del territorio debía girar bajo diferente ópticas: la rentabilidad económica, la óptica ecológica y la ambiental, lo cual evitaría que el desarrollo de las regiones quedará limitado al uso del suelo, sino por el contrario, impulsaría su progreso y ocupación a partir de instrumentos económicos y jurídicos

que a su vez, de forma transversal, tuvieran efectos en la disminución del el uso incontrolado de los recursos naturales y la degradación del ecosistema del país.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado respecto de la estructura del POT, en síntesis, está conformado por tres componentes: (i) *el componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo;* (ii) *el componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano y;* (iii) *el componente rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. (Sentencia SU-095 de 2018)*

Sobre esta base, se puede decir que, el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, definido por la Ley 388 de 1997, contempla unas características<sup>69</sup> fundamentales:

- *La reflexión integral sobre la realidad territorial en aspectos sociopolíticos, culturales, económicos y ambientales, a la luz de sus características particulares y el análisis de sus ventajas en el entorno amplio.*
- *La construcción colectiva construcción colectiva construcción colectiva construcción colectiva construcción colectiva del POT con la participación y concertación de todos los actores sociales, institucionales y políticos.*
- *La visión prospectiva con alcance de largo plazo, que trasciende a la planificación estática y de corto plazo que impedía continuidad del desarrollo municipal.*
- *La incorporación del concepto de gestión que busca acompañar las decisiones del POT de reflexiones sobre los recursos financieros, las responsabilidades de los actores públicos y privados y los procedimientos de gestión de suelos y reparto de cargas que la harán viable.*

<sup>69</sup> “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008) – Guía Metodológica No. 2: *Elementos Poblacionales para el ORDENAMIENTO TERRITORIAL*”

Características que, sumadas a los principios de la *función social y ecológica de la propiedad*, *la prevalencia del interés general sobre el particular* y *la distribución equitativa de las cargas y sus beneficios*, constituyen el OT como una función pública que perseguirá los siguientes fines, directamente relacionados con la población:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Elementos que, como se estudia a continuación, fueron finalmente recogidos en la actual ley de ordenamiento territorial.

### 3.2.2. Ley 1454 de 2011

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT – Ley 1454, se definió el marco regulatorio relacionado con el territorio, reiterando varios de los aspectos abordados por la Ley 388 de 1997.

Según esta Ley, el ordenamiento territorial colombiano se estructura en cascada de acuerdo con la organización político-administrativa del país, el cual contempla la Nación; los departamentos, las áreas metropolitanas; los distritos especiales, y los municipios.

Es así como, el artículo 1 de la Ley 1454 dispuso “*dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial*”.

Siguiendo este orden, a modo ilustrativo, el artículo 29<sup>70</sup> de la norma orgánica, permite observar con claridad la interrelación que existe entre la nación, los departamentos y

<sup>70</sup> ARTÍCULO 29. *DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

*a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas. b) Localización de grandes proyectos de infraestructura. c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley. (...)*

2. Del Departamento

*a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley. g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.*

3. De los Distritos Especiales

*a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de*

municipios frente a la distribución de competencias, en asuntos de interés nacional, áreas de parques nacionales, áreas protegidas, en la localización de los grandes proyectos de infraestructura, entre otros.

Bajo este esquema, la distribución de competencias sigue los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación<sup>71</sup>. Es así como, la LOOT, creó diferentes categorías de Esquemas Asociativos Territoriales<sup>72</sup> con el propósito de orientar su actividad administrativa a la prestación de servicios públicos, la ejecución de proyectos de infraestructura, transporte, energía y agricultura, en el marco de una lógica de programación articulada (Duque N. , 2012) del desarrollo económico y social para las entidades territoriales que las integran.

Así las cosas, desde la exposición de motivos del proyecto de la LOOT<sup>73</sup> se marcó el camino con los propósitos generales de la norma frente a la gestión de las entidades territoriales y la optimización de sus capacidades, evitar el aislamiento territorial con el fin de generar sinergias territoriales que provoquen una economía de escala regional que permita disminuir el gasto público y lograr la eficiencia y racionalización de los recursos dentro de una *lógica de buen gobierno*. Por lo tanto, con la creación de este tipo de asociaciones, actuando en

*sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.*

#### 4. Del Municipio

*a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

<sup>71</sup> Sentencia C-053 de 2019. Corte Constitucional, Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

<sup>72</sup> “Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios” (art. 11 de la LOOT). Véase TABLA 9 (Anexos).

<sup>73</sup> Gaceta 304 de 2011 – Senado de la República “*sobre la base del mandato constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C.P., esta ley busca estructurar un modelo político administrativo de ordenamiento territorial que facilite la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales, diferenciadas y que potencien sus ventajas comparativas como el turismo, la actividad portuaria, minero energética, promoción del desarrollo local en torno de áreas de inversión como las zonas de inversión especial para la disminución de la pobreza y de la marginalidad y el empleo, la agroindustria, la minería, según sus propias potencialidades, facilitando una integración para que no sea solo a través de la generación de nuevas estructuras administrativas, sino un modelo de Buen Gobierno Local de eficiencia y productividad*”

función de la planeación territorial, se obtiene ventajas colectivas con mayores niveles de calidad e impacto y con los mismos recursos.

Siguiendo esta lógica, la LOOT busca dar continuidad a los objetivos establecidos en la máxima constitucional de la promoción del desarrollo económico y social, a través de inversión y la competitividad regional, con un valor agregado como *la sostenibilidad ambiental*.

### 3.3. La inversión pública sostenible para los Planes de Ordenamiento Territorial

Como se ha mencionado a lo largo del documento, la Carta Política del 1991 propició el marco jurídico para la integración de aspectos sociales en la contratación pública, procurando que el crecimiento económico, el progreso social y el respeto al medio ambiente contribuyan de manera conjunta para alcanzar los principios del desarrollo sostenible a través de la inversión estatal; es así como se sigue los lineamientos establecidos por la Constitución en su *Preámbulo* en cuanto tiene “como fin de su promulgación fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”.

Y es sobre estas dimensiones generales de desarrollo: político, social, cultural, económica y ambiental, que se articulan los diferentes planes de desarrollo en los cuales inciden simultáneamente los atributos de población y los atributos del territorio como unidad socio-espacial, donde la ciudad, región o área urbana es el punto de materialización de todos estos objetivos, es decir, es un espacio territorial donde confluyen todos los elementos del desarrollo.

En este sentido, las políticas públicas, además de formular y ejecutar planes de desarrollo económico para la nación, deben propender por mejorar la calidad de la vida de todos los habitantes de la sociedad y comprometidas con el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio cultural y natural (Restrepo, 2013). Es por ello por lo que el Estado tiene la obligación de diseñar las estrategias necesarias y establecer las normas que permitan alcanzar

este balance, optimizando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y con cada actuación de la administración frente a la urbanidad.

A este respecto, el artículo 339<sup>74</sup> de la Constitución propone un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, que en su parte general señale los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. A su turno, el plan de inversiones públicas *contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.*

Ante este panorama, la Ley 1454 de 2011, que le otorgó funciones específicas a los Esquemas Asociativos Territoriales para la gestión de sus territorios, también promueve la planeación, gestión e inversión de recursos para el desarrollo territorial. De esta manera, las ET podrán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo<sup>75</sup>, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

A partir de la inversión pública y *privada* en la ordenación territorial, se puede incentivar el uso adecuado del suelo para maximizar los beneficios sociales y económicos, tal como proyectos inmobiliarios (residenciales, educativos, comerciales, deportivos) o la de infraestructura (carreteras, vías, acueductos, etc.) que impactarían los todos los sectores de la sociedad.

Tomando como referencia lo anterior, el profesor Restrepo Medina señala que un modelo jurídico adecuado debe articular los instrumentos de planificación y programas de desarrollo

<sup>74</sup> Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011

<sup>75</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 <<Pacto por Colombia>>, resalta la importancia de “promover inversiones de escala regional, de manera que sea posible economías de escala e incentivar sinergias y alianzas competitivas”

definiendo claramente las relaciones y el papel de los actores involucrados en realizar funciones como (Restrepo, 2013):

- a. *La realización en el territorio de toda clase de actuaciones relacionadas con la preparación de suelo para cualquier uso en sus diversos aspectos y etapas de planeación urbanística, mediante la realización de estudios y proyectos, obras de infraestructura, urbanización y equipamientos, así como conservación de obras e instalaciones. Todo ello enmarcado en los objetivos estratégicos territoriales que determinen las administraciones públicas participantes en la empresa y los proyectos de desarrollo urbanístico.*
- b. *La promoción inmobiliaria de oficinas, centros y locales comerciales, parques temáticos, tecnológicos, zonas industriales y viviendas, incluyendo su comercialización.*
- c. *La realización de estudios de necesidades de vivienda, industria y otros usos terciarios; así como el diseño y la gestión de programas de ayudas y fomento de la vivienda protegida y la realización de acciones informativas y divulgativas en cualquiera de estas materias.*
- d. *La adquisición y enajenación de terrenos y de toda clase de inmuebles.*
- e. *La gestión y prestación de toda clase de servicios urbanos o cuales quiera otros que sean necesarios para el desarrollo de las diversas promociones inmobiliarias, así como la creación de entidades o la participación en otras ya existentes, bajo cualquier forma jurídica, que contribuyan o sean precisas para el cumplimiento de estos fines.*
- f. *El desarrollo, la conservación y explotación de obras y edificios públicos, instalaciones y servicios cuya ejecución se estime adecuada para el interés público en el ámbito territorial de la región. Esta actividad Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis comprenderá la formulación y ejecución de proyectos de urbanización y plantaciones, proyectos de edificación, de construcción de instalaciones y prestación de servicios, así como la financiación, gestión y explotación de las obras, instalaciones y servicios resultantes, mediante recursos correspondientes a los presupuestos de inversiones de las promociones urbanísticas*

*de la sociedad, y aportes de las administraciones públicas con participación en el capital social o de otras instituciones, en su caso.*

- g. La constitución, operación y gestión directa o indirecta de fundaciones y otras asociaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo, fomento y apoyo a intereses de carácter social dignos de protección, a través de la ejecución y divulgación de programas, estudios y cualesquiera otras actividades de cooperación, formación, asistencia e inclusión social, educativas, de investigación científica, desarrollo tecnológico, culturales y de fomento de valores para la convivencia, tales como economía social, integración, solidaridad e interculturalidad, dirigidos especialmente a grupos sociales desfavorecidos o discapacitados, en coordinación con otros estamentos de las administraciones públicas que desarrollen aspectos similares.*
- h. La realización de cualquier actividad complementaria, conexas o útil para el desarrollo de las anteriores.*

Por lo tanto, a través de las diferentes formas de asociación pública se emprenderá un plan de acción dirigido a hacia la producción de bienes y servicios que aunado al factor geográfico y urbanístico creará efectos competitivos para el territorio; Es así como surge la figura jurídica de los Contratos plan como el instrumento que permitirá materializar y ejecutar los objetivos de los esquemas asociativos de la LOOT.

Los Contratos Plan inspirados por las iniciativas francesas propuestas en la “Ley del 02 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones” (Jean-Benoit, Le Dolley, Alouis, & Lespiaucq, 2007), bajo los principios de cooperación entre el Estado y sus entes territoriales (*Contratos de Proyecto Estado-Región*), persiguen los mismos objetivos de optimizar la organización territorial equilibrando los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Es así como, los autores franceses (Jean-Benoit, Le Dolley, Alouis, & Lespiaucq, 2007) señalan frente a este tipo de contratos:

*“... los contratos plan se convirtieron progresivamente en un soporte esencial de la política de ordenamiento territorial. Este instrumento ha ido adquiriendo un mayor peso financiero en cada generación y un número creciente de aliados. Se ha ido extendiendo a ámbitos cada vez más amplios de la acción pública, emancipándose cada vez más de las infraestructuras, para abordar el conjunto de los ámbitos del desarrollo sostenible”.*

Esta figura jurídica enmarcada expresamente en el artículo 18 de la Ley 1454 tiene como fin último lograr la ejecución de proyectos y programas estratégicos de desarrollo territorial, logrando que los recursos o aportes entregados por las partes que celebren este tipo de contratos conlleven a un mejor plan de inversión que genere impactos beneficiosos y competitivos para la comunidad. Por lo tanto, estos contratos son considerados de materialización y no de formulación.

*“La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas. (...) Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3o de la presente ley”*

De esta forma, la disposición legal permite que las entidades territoriales (primer o segundo grado) junto con la Nación puedan implementar proyectos de desarrollo territorial mediante esta herramienta de ejecución que por su naturaleza jurídica está enmarcada dentro del régimen general de los contratos estatales (Güecha, 2013).

En este caso, los planes de ordenamiento territorial deberían establecer un marco legal que permitan la aplicación de criterios de sostenibilidad, con lo cual, progresivamente obligarán a las entidades territorial y a los demás agentes económicos a comprometerse con la sostenibilidad y modificar sus patrones de producción y consumo tradicionales que se verán materializadas en las compras públicas. Así mismo, pueden provocar una mejor asignación

de los recursos públicos para convertirlos en una ayuda vital para los sectores menos favorecidos, pues los gobiernos que impulsan políticas públicas sostenibles con planes de desarrollo eficaces pueden afectar positivamente la demanda agregada, promueven el crecimiento económico y generan empleo, además de contrarrestar y estabilizar las fallas del mercado, generando una estabilidad macroeconómica para el país.

Es así como, en Colombia se ha intentado darle un carácter institucional a las CPS, mediante un conjunto de medidas de evaluación, seguimiento y control que le permita alcanzar el cumplimiento de metas institucionales, con el fin de tener más influencia en los procesos de producción y consumo sostenible, generar la competitividad de las regiones, mejorar los procesos de adquisición de bienes y servicios públicos, lograr el bienestar de la sociedad mejorando sus condiciones de vida.

### 3.4. Ciudades Sostenibles y Competitivas

El municipio o ciudad<sup>76</sup>, considerado la entidad más importante dentro de la división y organización político-administrativa del Estado, donde se desenvuelven la mayoría de las relaciones sociales y económicas de un territorio; es el responsable de elaborar e implementar políticas destinadas a diseñar, promover y financiar proyectos de inversión estratégica para el desarrollo de la región teniendo en cuenta las dinámicas económicas, sociales, ambientales y culturales.

Lo anterior, siguiendo la propuesta presentada por las Naciones Unidas en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), donde planteó un nuevo paradigma de ciudad basado en la buena organización territorial y correlacionado con el desarrollo sostenible; en la cual, la optimización del espacio en la urbanización podría

<sup>76</sup> Además de ser el espacio geográfico es donde se ocasiona el más elevado consumo de recursos naturales y físicos (agua, combustibles, tierras y todos los bienes y materiales que necesita su población, sus construcciones y las empresas localizadas en ellas); las ciudades son el lugar donde se produce la mayor cantidad de residuos contaminantes. En esta medida, al ser uno de los grandes centros de producción y consumo, también son importantes centros de degradación de recursos; por lo cual, una propuesta del desarrollo urbano debe ir de la mano con el concepto de desarrollo sostenible como una interrelación inequívoca sobre la cual debe accionar la administración.

generar nuevas oportunidades para la subsistencia de la comunidad, la creación de empleo, mejorar la calidad de vida a través de programas y proyectos que pueden ser materializados a través de sus políticas públicas. Así, la idea de ciudad sostenible se erige sobre el uso y disfrute del espacio físico, buscando garantizar a los habitantes actuales como a las generaciones futuras sin discriminación de ningún tipo, ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos; ideal conocido como el “derecho a la ciudad” (Naciones Unidas, 2017), con las siguientes características:

- a) *Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;*
- b) *Alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad;*
- c) *Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para todas las mujeres y previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados;*
- d) *Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la*

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”

*urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada;*

- e) Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles;*
- f) Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas;*
- g) Aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos;*
- h) Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental y transitan hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.*

La relevancia de los centros urbanos como dinamizadores del desarrollo territorial puede ser fundamental para lograr estos propósitos, sobre todo, frente a la promoción del desarrollo sostenible como objetivo trascendental propuesto por la comunidad internacional para continuar avanzando el cierre de las brechas sociales, económicas y ambientales.

Resulta evidente que la inversión estrategia de las entidades territoriales debe enfocarse en crear las condiciones apropiadas para impulsar el desarrollo urbano sostenible apostando por la conservación y el uso sostenible de los recursos como base del plan de acción, hasta llegar a lograr líneas propias de una ciudad competitiva y sostenible tales como: *el transporte sostenible, el impulso a las energías renovables y a la eficiencia energética, la reconversión tecnológica para una industria sostenible y baja en carbono, el manejo de desastres y la reconstrucción adaptada y resiliente, la provisión de edificaciones e infraestructura sostenible, el mejoramiento de la calidad del aire, el agua y el suelo, la economía circular y la bioeconomía, la conservación de la base natural de soporte y el desarrollo de productos*

y servicios basados en el conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019); que serán alguna de las características del desarrollo sostenible urbano<sup>77</sup>.

En términos de (BID, 2016)<sup>78</sup> la ciudad sostenible es *aquella que ofrece una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y a través de ello promueve su competitividad*. De manera que una ciudad que cuente con una infraestructura adecuada, un gobierno con capacidad fiscal y administrativa, dentro de un plan de acción bien definido, puede minimizar los impactos sobre el medio ambiente, promover el crecimiento económico e incentivar a la sociedad a la participación en el logro de sus objetivos.

*Gráfico 5. Dimensiones Ciudad Sostenible*



Fuente: Elaboración propia a partir de la guía metodológica iniciativa ciudades emergentes y sostenibles – BID

<sup>77</sup> Índice Europeo de Sostenibilidad que se ha utilizado para medir la sostenibilidad de un modelo local a partir de los siguientes indicadores: a. *Uso eficiente de los recursos* b. *Calidad del ambiente construido* c. *Economía verde* d. *Espacios verdes* e. *Ambiente saludable* f. *Accesibilidad* g. *Vitalidad* h. *Democracia participativa* i. *Bienestar social*. Documento sobre el Desarrollo sostenible en la Unión Europea Informe de seguimiento de 2011 sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. Disponible en: <file:///C:/Users/dflopez/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/E646N615/224-ES-ES.PDF> Consulta del 20/08/19.

<sup>78</sup> Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo que establece un apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana, centrado en la necesidad de identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas que hagan frente a los principales obstáculos que impiden el crecimiento sostenible de las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/desarrollo-urbano-y-vivienda/programa-ciudades-emergentes-y-sostenibles>. Consulta de 20/08/19

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”

En esta medida, la organización de la ciudad ofrece la mejor oportunidad para poner en marcha las estrategias de crecimiento económico regional, incluido el mejoramiento de la infraestructura urbana, la educación, la seguridad pública, la recreación ciudadana, la salubridad, la movilidad, etc., así como la inclusión social con la generación de empleos e igualdad de oportunidades que contribuyan a mitigar la desigualdad social, la pobreza y favorezcan la equidad.

Para ello, cada una de estas dimensiones serán los puntos estratégicos para tener en cuenta dentro del ciudad para la intervención de la administración a través de sus inversiones o compras públicas que deben seguir una metodología basada en planificación urbana estructurada sobre proyectos y programas sostenibles que articulen los aspectos económicos, sociales y ambientales en beneficio de la comunidad.

De manera que, las compras públicas como instrumento de integración multidimensional servirá para que las entidades territoriales puedan seguir avanzando hacia la competitividad, logrando satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas bajo los conceptos de sostenibilidad urbana, fiscal y ambiental enfocada a un nuevo reto mundial, el cambio climático.

## Capítulo Complementario

### 4. El contexto internacional de las compras públicas sostenibles

#### 4.1. Contexto europeo de las CPS

Europa ha considerado que la Compra y Contratación Pública Verde<sup>79</sup> (CCPV), es un instrumento fundamental para potenciar el crecimiento y desarrollo sostenible de la región, pues el sector público europeo gasta el equivalente del 16 % del PIB total de la Unión Europea<sup>80</sup> en la compra de mercancías, *como equipo para oficinas, elementos para construcción y vehículos para transporte; servicios, como los de mantenimiento de edificios, transporte, limpieza y restauración, y obras* (COM, 2008). En su investigación (Duque J. D., 2018)<sup>81</sup>, evidencia como la Unión Europea promueve a sus miembros la incorporación de normas internas que generen la apertura de la economía hacia un mercado transnacional que promueva e incentive la practica comercial volviéndola más competitiva e interdependiente.

De esta forma, la Comunidad Europea también participa de forma activa en la inclusión de criterios sostenibles en sus compras públicas, y son varias las Administraciones que impulsan con fuerza instrumentos que promueven la integración de aspectos ambientales, sociales y éticos a sus procesos de contratación, lo que supone ventajas y beneficios directos para la

<sup>79</sup> En la Comunicación de la Comisión Europea la CCPV, fue definida como “un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar” (COM, 2008).

<sup>80</sup> Véase ANEXOS tabla 7.

<sup>81</sup>Cita en (Duque J. D., 2018) “*la Unión Europeacuenta hoy con una completa legislación sobre contratación pública, integrada tanto por normas sustantivas (la Directiva 2004/18 CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y la Directiva 2004/17CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la Coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales), como por normas procesales y de recursos en los procedimientos de contratación (Directivas de recursos en los contratos de obras y suministros —Directiva 89/665/CEE— y en los sectores especiales —Directiva 2007/66/CE, del Consejo y el Parlamento Europeo—)*” (Jinesta, Moreno, Navarro y Rodríguez-Arana, 2011, p. 71).

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

población, el medio ambiente y para los propios entes públicos que van generando ahorro del gasto público, la reducción del consumo de recursos naturales y, sobre todo, la legitimidad de sus gobiernos para que, mediante su legislación, puedan enfrentar las nuevas exigencias en materia de contratación pública (Forética, 2016).

Es así como, el avance normativo que ha sido desarrollado por los diferentes países de la Unión Europea (UE) ha sido exhaustivo logrando, desde los años 90, establecer unas directrices y planes de contratación verde para fomentar que los miembros de la UE puedan iniciar sus procesos de contratación con la implantación de criterios sostenibles. Y con ello, configurar nuevas tendencias en los patrones de producción y consumo, al tiempo que permiten una apertura de mercados enfocados hacia una demanda significativa de productos más ecológicos, con lo cual se apoya la innovación, se genera más empleo, se promueve la economía inclusiva, ofreciendo a las empresas un incentivo para desarrollar tecnologías ambientales que disminuyan el impacto sobre el ecosistema en cualquier fase del ciclo de vida de los productos o actividades (COM, 2008).

A partir de lo anterior, es importante referenciar cronológicamente los hitos normativos más relevantes que se han desarrollado en el campo de las CCPV y que deben ser tenidos en cuenta por los miembros de la UE, y que son resumidos en el siguiente cuadro:

*Cuadro 1. Evolución Normativa CCPV*

	<b>Hitos normativos / Descripción</b>	<b>Fecha</b>
1	Libro Verde de la Contratación Pública: Reflexiones para un futuro	27 de noviembre de 1996
2	Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre Legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos ambientales en la contratación pública (COM)	4 de julio de 2001
3	Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos (COM)	15 de octubre de 2001

4	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo	25 de septiembre de 2002
5	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-513/1999 Concordia Bus Finland OY AB y Helsingin Kaupunki) Introducción de criterios ambientales en los procedimientos de contratación	17 de septiembre de 2002
6	Plan de Acción de Comercio Sostenible- Dirección General de Comercio de la Comisión Europea	21 de mayo de 2003
7	Directiva 2004/17/EC del Parlamento Europeo y el Consejo, que coordina los procedimientos de contratación de entidades que operan en el sector del agua, la energía, el transporte y los servicios postales	31 de marzo de 2004
8	Directiva 2004/18/EC del Parlamento Europeo y el Consejo, que coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obra, suministro y servicios	31 de marzo de 2004
9	Reglamento 1874/2004/CE de la Comisión, por el que se modifican las anteriores directivas en lo que concierne a sus umbrales de aplicación en materia de procedimientos de adjudicación de contratos públicos	28 de octubre de 2004
10	Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo (2005/2245 INI)	6 de julio de 2006
11	Comunicación sobre Contratación Pública para un medio ambiente mejor (COM)	16 de julio de 2008
12	Nueva comunicación europea sobre desarrollo sostenible, consumo y producción responsable fomento de las compras públicas verdes	24 de julio de 2008
13	Adopción de la estrategia EU 2020- para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo que integra los objetivos de reducción impacto ambiental en 20% para 2020	10 de noviembre de 2010
14	Comunicación de la Comisión ENERGY 2020: una estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura que incluye varios aspectos relacionados con las compras públicas sostenibles	10 de noviembre de 2010
15	Plan de Trabajo de Sectores Prioritarios: Implantación de grupos de trabajo sobre la integración de criterios de	15 de junio de 2011

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

	compras públicas responsables en diez tipos de productos, entre otros temas	
16	Consulta pública sobre el futuro de compras públicas responsables con el fin de recibir propuestas de modificación de las Directivas 2004 y 2005	3 de abril de 2012
17	Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular. se identifica la CPE <sup>82</sup> como un componente clave de la economía circular, la necesidad de abordar temas como la durabilidad y la posibilidad de reparación en los criterios en materia de CPE, así como la posibilidad de que la Comisión respalde la aplicación de la CPE	2 de diciembre de 2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos: Forética – Guía Las claves de la compra pública responsable & COM (2015) 614 final.

#### 4.1.1. Breve repaso del panorama español frente a las CPS

En el caso de España, el Plan de Contratación Pública Verde<sup>83</sup> (PCPV) es el programa aplicable dentro del territorio español a todos los *Organismos Públicos, la Administración General del Estado y las Entidades Gestoras de Seguridad Social*, en el cual se establecen unos parámetros y medidas ambientales que deben cumplirse en las diferentes etapas de contratación estatal.

En esta medida, el PCPV, es el resultado del desarrollo de planes que ya se venían desarrollando a nivel sectorial, por ejemplo, en materia de ahorro y eficiencia energética, manejo de residuos y cambio climático (López, 2015), particularmente el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (2008-2012) en los edificios de la Administración General del Estado, el Plan Nacional Integrado de Residuos (2007-2015) y la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia Horizonte (2007-2012-2020).

<sup>82</sup> La contratación pública ecológica (CPE) es considerada como el instrumento idóneo para una alcanzar los objetivos de las políticas medioambientales (cambio climático, recursos naturales, producción y consumo sostenible) teniendo en cuenta el alto porcentaje del gasto público en Europa (Comisión Europea, 2016). Puede consultarse en ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm) - Consulta: 05/04/19

<sup>83</sup> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de enero de 2008, y publicado en la Orden PRE/116/2008, de 21 de enero.

En este sentido, se puede evidenciar que la *contratación pública verde* también se propone como una herramienta del sector público para generar beneficios colectivos mediante la adquisición de bienes y servicios sostenibles, orientados a mejorar la calidad de vida de la sociedad, lograr un mercado más sostenible e innovador que, además, respete el medio ambiente.

Sin embargo, en España, la mayoría de las Comunidades Autónomas trabajan de forma independiente en acuerdos ambientales que deban cumplir los criterios de sostenibilidad en sus compras públicas sostenibles. De manera más concreta, y a modo de ejemplo, se encuentran las siguientes iniciativas de fomento de compras públicas:

- En el año 2005, la Generalitat de Cataluña aprobó un Acuerdo de Gobierno para “Fomentar la ambientalización de la Contratación de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de las entidades y empresas públicas adscritas o vinculadas” que consistía en la integración paulatina de criterios sostenibles en los procesos de adquisición del *Sistema Centralizado de Compras de la Generalitat*<sup>84</sup>.
- En la Comunidad Foral de Navarra, se desarrolló la Guía de la Contratación Pública Sostenible.
- En Andalucía, el «Programa de Compra Pública, Ética y Sostenible» que impulsa la adquisición responsable de productos en la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Y, en esta misma línea, otras Comunidades Autónomas han desarrollado programas e iniciativas ambientales que deben ser tenidas en cuenta como criterios de sostenibilidad dentro de los concursos públicos de contratación.

<sup>84</sup> Fuente: (Revista Ambienta). Puede consultarse en <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Cots.htm> - Consulta: 28/03/19

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

En consecuencia, es posible ver el potencial de la contratación pública sostenible desde una perspectiva ambiental, pues promueve mercados ecológicos, fomenta el desarrollo sostenible e incentiva el diseño y aplicación de tecnologías ambientales, entre otros beneficios.

Bajo este panorama, tanto Colombia como España impulsan conceptos similares de sostenibilidad que deben ser aplicados en la contratación pública con el objetivo principal, en ambos países, de hacer que sus políticas de contratación sean responsables para reducir al máximo los impactos ambientales en el momento de adquirir bienes y servicios, así como, incentivar a la sociedad para que los patrones de producción y consumo sean una mejor alternativa para lograr el desarrollo sostenible

## Conclusiones y Retos de las CPS

Hay signos inequívocos para decir que el desarrollo sostenible se convirtió en el elemento necesario para fomentar el crecimiento económico y social de la población global. Y cada vez son mayores los síntomas que revelan el deterioro ambiental, la disminución de los recursos naturales o el cambio climático, que han causado preocupación en la comunidad internacional, impulsando, especialmente a los países en desarrollo, a promover iniciativas públicas que puedan hacer frente a los nuevos retos medioambientales y sociales, con el fin de lograr transformar el mundo y volverlo más sostenible.

Bajo perspectiva, el objetivo de este trabajo se fundamentó en analizar el papel de las compras públicas sostenibles como herramienta imprescindible de las entidades territoriales para desarrollar políticas públicas enfocadas al crecimiento económico y sostenible del territorio, sobre la base de un ordenamiento territorial que optimice el espacio público, mejore la infraestructura urbana, gestione mejor los recursos económicos y naturales, y que impulse a las regiones y ciudades hacia el desarrollo sostenible y la competitividad que permita a la sociedad tener una mejor calidad de vida (ambiente sano, disminución de pobreza, generar empleo, productividad, prosperidad social, salud, educación, etc.)

Teniendo como punto de partida los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en los *Objetivos 11* y *Objetivo 12*, “Ciudades y comunidades sostenibles” y “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”, el estudio se basó en una revisión bibliográfica que analiza el origen de las compras públicas sostenibles desde una perspectiva social, económica y ambiental, que aplicadas a los planes de ordenamiento territorial podrán racionalizar esfuerzos, implementar acciones y aprovechar el espacio físico en aras de lograr beneficios sostenidos en el tiempo; así continuar con el desarrollo y crecimiento económico de la comunidad y sus futuras generaciones, cada vez más convencida de proteger y salvaguardar el planeta.

En este sentido, del contenido y desarrollo general del trabajo se puede concluir que:

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”

1. Los ODS pueden considerarse como un gran avance para lograr metas importantes, en materia social, económica y ambiental, especialmente, sobre aspectos de optimización de recursos públicos que puedan mejorar los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad. Aunque señalarlos como instrumentos de solución inmediata puede parecer a la postre un poco precipitado (Agenda 2030), han servido para estimar, monitorear y evaluar los avances significativos en cada una de las metas propuestas para alcanzar el desarrollo sostenible.
2. El papel de las Administraciones Públicas ha sido vital para alcanzar los ODS; El Estado como protagonista y promotor de iniciativas visionarias, por su responsabilidad de seguridad y defensa del interés general y por su condición de liderazgo frente a comportamientos sociales y ambientales, tiene que comprometerse a generar nuevas directrices que confluyan en beneficios para el desarrollo social, económico, cultural y medio ambiental por medio de políticas públicas eficaces, eficientes y sostenibles; Políticas que pueden materializarse a través de instrumentos más evolucionados como las compras públicas sostenibles.
3. Las compras públicas sostenibles pueden considerarse como una estrategia indispensable para alcanzar los fines de los Estados. Por un lado, porque pueden incluir elementos sociales, comerciales, tecnológicos, ambientales, económicos, innovadores e inclusivos; que podrían estimular la incorporación de sectores sociales vulnerables como herramienta de crecimiento y desarrollo. Y desde la perspectiva ambiental, porque pueden influir en el aumento de mercados más sostenibles y ecológicos, al tiempo que promueven el desarrollo, diseño e innovación de tecnologías ambientales.
4. Si bien las Administraciones Públicas (estatales, regionales o locales) pueden tener diferentes ámbitos de acción, su gestión contractual debe ser óptima, eficiente y eficaz, que además pueda motivar a la población e impulsar a las regiones a adquirir un mayor compromiso frente al consumo responsable y el respeto por el medio ambiente. En este sentido, a través de un buen plan de ordenamiento territorial, los gobiernos (locales o nacionales) pueden materializar las iniciativas públicas mediante estrategias y proyectos

que generen cambios productivos para el territorio que resulte en un crecimiento y desarrollo económico, social y sostenible.

5. El ordenamiento territorial es una herramienta que involucra varias dimensiones, con lo cual, su buena ejecución permitirá optimizar el uso del espacio público, gestionar mejor los recursos económicos y sociales, impulsar el desarrollo del territorio y mejorar la calidad de vida de la población. Por lo tanto, si será un instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible, es imprescindible que tenga en cuenta el aumento de la población, el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.
6. Una buena estructuración en los Planes de Ordenamiento Territorial logrará reorientar la manera de planificar, financiar, diseñar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos; permitirá reducir las desigualdades sociales, promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente; todo esto enfocado en el desarrollo sostenible.

Así mismo, se pueden identificar algunos puntos fundamentales sobre los cuales sería importante trabajar para optimizar, consolidar o complementar las políticas estatales de desarrollo sostenible.

- **Aspecto Institucional:** creando estructuras institucionales que permitan gestionar adecuadamente los gastos públicos destinados al sector medio ambiental, con el fin de optimizar los recursos presupuestales y humanos encargados de cumplir estos objetivos.
- **Integración de políticas sostenibles:** debe existir una sinergia entre las políticas públicas ambientales y contractuales, que permitan hacer de forma integrada que los procesos de compras públicas cumplan con criterios de sostenibilidad durante todas las etapas del proceso. (estudios previos, selección de bienes y servicios sostenibles, selección de proveedores, adjudicación y ejecución de los proyectos bajo una supervisión adecuada).

- **Coordinación y Supervisión de políticas:** requiere de capital humano y recursos públicos destinados a solucionar inconvenientes derivados de la gestión ambiental, social y económica que deben supervisarse y coordinadamente conjuntamente en la ejecución de las políticas públicas sostenibles. En el caso de los sistemas de compras públicas, coordinar e impulsar el desarrollo de mercados sustentables que puedan generar influencia en los patrones de producción y consumo de un mercado sustentable.
- **Desarrollo de capacidades:** promover el desarrollo de capacidades mediante programas de información, educación y capacitación que sirvan como herramientas de apoyo para ejecutar los sistemas de compras públicas con enfoques sostenibles.
- **Procesos inclusivos:** que puedan generar posibilidades de participación a todos los agentes económicos de la sociedad, incluyendo sectores más vulnerables, creando igualdad de oportunidades que permitan legitimar el compromiso y la responsabilidad hacia un desarrollo sostenible.
- **Bienes y servicios alcance:** ampliar y complementar el listado de los bienes y servicios sostenibles que puedan contener de forma integrada los factores sociales, económicos y ambientales. De esta forma, utilizar de manera racional y eficiente los recursos que de cada uno se desprende para generar beneficios a la sociedad y reducir el impacto ambiental, lo cual es consecuente con los nuevos modelos de producción y consumo sostenibles comprometidos con el respeto de los recursos para las generaciones futuras como base del desarrollo sostenible.
- **Intercambio de Información y cooperación internacional:** siguiendo uno de los propósitos de los ODS y la Agenda 2030, lograr espacios de comunicación institucional nacional e internacional no solo con el objetivo de información y experiencias, sino también como un espacio de trabajo mancomunado para plantear iniciativas y estrategias políticas comunes de generación de iniciativas conjuntas y estrategias de política comunes.

Por lo tanto, con la implementación de políticas públicas sostenibles materializadas a través de procesos e instrumentos visionarios e innovadores, como lo son las compras públicas sostenibles, *el desarrollo sustentable dejará de ser solo una vieja idea aspiracional* para convertirse en una realidad, pues no cabe duda de la íntima relación que debe existir entre un buen ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible.

En otras palabras, el desarrollo sostenible sin una hoja de ruta, sin un plan, sin unos principios y valores que puedan generar una legitimación ciudadana en la actividad contractual de la administración que propendan por el interés general sobre el particular y privilegien el uso adecuado y optimizado del territorio, permitirá que los planes de ordenamiento territorial causen un impacto positivo a la sociedad.

### **Retos de las CPS**

- Aprovechar el desarrollo urbano del país para incluir metas y estrategias de desarrollo sostenible, dentro del cual las ciudades puedan tomar ventaja de su ubicación geográfica, aprovechar el espacio público para obtener beneficios poblacionales y estructurales.
- Eliminar las barreras geográficas locales y regionales para obtener mayor productividad y gestión de recursos por parte de las entidades territoriales.
- Incorporar criterios de sostenibilidad ambiental en sus procesos de adquisición en pro del desarrollo de las ciudades. CPS enfocadas a procesos de renovación urbana, mejoramiento integral del espacio público, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como, la prestación y consumo de servicios públicos domiciliarios o impulsando soluciones de transporte público masivo.
- Fortalecimiento de la gestión del riesgo en las entidades territoriales, mediante la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, la formulación e implementación de una estrategia nacional para la definición y/o

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

aplicación de instrumentos de control urbano, y el desarrollo de un inventario de asentamientos en riesgo.

- Definir lineamientos de política urbana sostenible, que incluyan el acompañamiento a las entidades territoriales para la ejecución del presupuesto.

## Bibliografía

- Stern, N. (2013). *The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models*. *Journal of Economics Literature*, vol. 51.
- Hernandez, F., & Anton, A. (2014). *El impuesto sobre las gasolinhas: una aplicación para el Ecuador, El Salvador y México*. Santiago de Chile: CEPAL, Documento Proyecto.
- ONU. (1987). *Informe Nuestro futuro en común o El informe Brundtland*.
- Organización Pacto Mundial. (2017). *ODS, AÑO 2 "Análisis, Tendencia y Liderazgo empresarial en España"*.
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Cambridge University Press: Barros y otros .
- PNUMA. (2015). *Nota 2 del PNUMA sobre la agenda de desarrollo post 2015: Consumo y producción sostenibles y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Costanza, R., & Daly, H. (1992). *Conservation Biology: Natural Capital and Sustainable Development*. Washington.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro*. Obtenido de [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Bergh, v. d., & Jeroen, C. (1996). "Sustainable Development and Management", *Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Applications*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Farrell, A., & Hart, M. (1998). *What Does Sustainability Really Mean? –The Search for Useful Indicators*, *Environment*.
- ONU. (2017). *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* .
- OCDE/FAO. (2017). *Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola*. Paris: OCDE.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*.
- Jahan, S., Mahmud, A., & Papageorgiou, C. (2014). *International Monetary Fund - Qué es la economía Keynesiana?* Obtenido de [www.imf.org](http://www.imf.org).
- Villegas, J., & Cruz, M. (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado el mayo de 2017, de SELA: [www.sela.org](http://www.sela.org)
- Lesmes, S., & Leire, Á. (2014). *Guía de Contratación Pública Socialmente Responsable*. Recuperado el mayo de 2017, de REAS Euskadi: [www.reasnet.com](http://www.reasnet.com)
- Comisión Comunidades Europeas. (1998). *LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA*. Bruselas.
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2015). *MANUAL PARA AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES* . Obtenido de <http://ricg.org/el-iisd-anuncia-el-lanzamiento-del-handbook-implementando-compras-publicas-sostenibles-en-america-latina-y-el-caribe/contenido/436/es/>

- Gallopín, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico. Santiago de Chile. Obtenido de Proyecto NET/00/063 “Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe” CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- Banco Mundial. (2010). The Synthesis Report of the Economics of Adaption to Climate Change Study, Washington, D.C., agosto.
- OCDE. (2011). *Towards Green Growth - "Hacia el crecimiento verde" - informe resumido de la Estrategia de Crecimiento Verde.*
- OCDE. (2018). Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia Aligning Practicess with the OECD Public Procurement Recommendation.
- CEPAL. (2006). Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados. Santiago de Chile.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2010). Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible. Bogotá , Colombia.
- Revista Ambienta. (s.f.). LA COMPRA PÚBLICA LOCAL COMO MEDIDA PARA HACER FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.
- Alonso, J. A. (2001). *Aspectos de la degradación del medio ambiente: su influencia en el clima.* Obtenido de Papeles de Geografía - Sistema de Información Científica Redalyc Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe: [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- ONU. (2012). World Population Prospects - The 2012 Revision Highlights and Advance Tables. New York, United States.
- Cantú, P. (2015). Ascenso del desarrollo sustentable. "De Estocolmo a Río +20". Universidad Autónoma de Nuevo León.
- ONU. (2015). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. A/69/L.85.* Nueva York, Naciones Unidas.
- Ayala, J. (1995). Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. UNAM, México.
- SELA. (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo SP/Di No. 11-14 en América Latina y el Caribe. Carácas, Venezuela.
- OMC. (2017). The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform. Department for Environment, Food and Rural Affairs. (Junio de 2006). The report of the UK Sustainable Procurement Task Force: Procuring the Future.
- Duarte, F. (2014). Efectos del cambio climático en la economía, el comercio internacional y la estrategia empresarial.
- Hidalgo, A. L. (2007). El sistema económico mundial y la gobernanza global. Una teoría de la autorregulación de la economía mundial. Malagá.
- MacArthur, E. (2013). TOWARDS THE CIRCULAR ECONOMY.
- Manzini, E., & Bigues, J. (2012). Ecología y democracia: De la injusticia ecológica a la democracia ambiental. España.
- Expósito, J. C. (2003). *La configuración del contrato de la Administración Pública en el derecho colombiano y español.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- López, P. (2015). La contratación Pública Verde en el Derecho Español - Documento de trabajo.
- Aruzamena, L., & Weinschelbaum, F. (2010). *Compas Públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas.* Recuperado el 6 de junio de 2017, de Universidad Nacional de San Martín : <http://www.unsam.edu.ar>

- Perera, O., Chowdhury, N., & Goswami, A. (2007). State of Play in Sustainable Public Procurement.
- RICG. (2015). Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe - MANUAL PARA AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG).
- CEPAL. (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: LC/G.2624.
- Bezchinsky, G., & López Fernández, M. (2012). Compras Públicas Sustentables en América Latina y el Caribe.
- Colombia Compra Eficiente. (2018). Guía de compras públicas sostenibles con el medio ambiente.
- Forética. (2016). Las claves de la compra pública responsable.
- COM. (2008). Contratación pública para un medio ambiente mejor. *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES*. Brusélas.
- Comisión Europea. (febrero de 2016). Adquisiciones ecológicas - Manual sobre la contratación pública ecológica 3.a edición.
- Gutierrez, F. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible Organización territorial, desarrollo sostenible Organización territorial, desarrollo sostenible Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas vision. En *Perspectiva Geográfica ISSN 0123-3769 Vol. 15/2010* (págs. 239-260).
- Ludevid, M. (2000). La gestión ambiental de la empresa. Barcelona: Ariel.
- Carrión, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo. *Arquitectura, ciudad y entorno / ACE*, 148.
- Worster, D. (2008). *Las transformaciones del a Tierra / La Era ambiental* . Montevideo: Coscoroba.
- Cervantes, J. O. (2014). Las instituciones de Bretón Woods: Desarrollo (neolibrealmente) Sustentable. *Observatorio Medioambiental*.
- Gracia-Rojas, J. P. (2015). *Desarrollo Sostenible: Origen, Evolución y Enfoques. (Documento de docencia No. 3)*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Eschenhagen, M. L. (2001). Argumentos para repensar el "Desarrollo". *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*.
- Beláustegui, V. (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. *Red Interamericana de Compras Gubernamentales / Documento de Trabajo no. 3*.
- Enkerlin, E. C. (1997). *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*. México: International Thomson Editores.
- Rodríguez, I. (2011). La tesis de los límites físicos del crecimiento: una revisión a los informes del Club de Roma. *PERSPECTIVAS. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales / Vol. 5 / No. 2 / jul-dic 2011*.
- Van Dieren, W., & Hummelinck, M. (1981). *"El valor de la naturaleza. Problemas cruciales del mundo de hoy"*. Barcelona, España: Juventud S.A.
- Ramírez, A., & Sánchez, J. M. (julio de 2009). *"Enfoques del desarrollo sostenible y urbanismo"*. Obtenido de Revista Digital Universitaria [en línea] / Vol. 10 / No. 7.

- Bifani, P. (1999). *Medio Ambiente y desarrollo sostenible*. Madrid, España: Lepala Editorial.
- Bustillo García, L., & Martínez Dávila, J. P. (s.f.).
- Bustillo, L., & Martínez, J. P. (2008). Los enfoques del desarrollo sustentable . *Revista Interciencia. / vol.33 / No. 5 - ISSN: 0378-1844* , 389-395.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente*.
- Leff, E. (2008). *Discursos Sustentables*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Duque, J. D. (2018). *Compra Pública Estratégica, socialmente responsable y competitiva*. Valencia : Tirant lo Blanch.
- Girardet, H. (2008). *Creando Ciudades Sostenibles (Colección Gorgona)*. Valencia: Tilde Ediciones.
- Dávalos, J., & Romo, A. (2017). Ciudades Sostenibles, Inclusivas y Resilientes: Gobiernos Locales y Participación Ciudadana en la Implementación de las Agendas Globales para el Desarrollo . *INNOVA Research Journal 2017, Vol 2, No. 10, 116-131.* , 116-131.
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana - Habita III / ISBN: 978-92-1-132736-6*. Quito, Ecuador.
- Cohen, M., & Barrera, A. (2017). Reflexiones post Hábitat III. *Publicación Medio Ambiente y Urbanización - Volume 86, Number 1* , 11-42.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance : a study in public economy*. New York.
- Martínez Toro, P. M. (2007). Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. *Revista Ingeniería Univalle*.
- Carrasco, R. J. (Diciembre de 2000). Tesis Doctoral. *La ciudad sostenible, movilidad y desarrollo metropolitano, su aplicación y análisis comparativo entre las áreas metropolitanas del Vallés y Puebla*. Barcelona, España.
- Echebarría, C., & Aguado, I. (2003). Sustainable Urban Planing. *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, 643-660.
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: Colección de Investigación UPTC.
- COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (1992). *Boletín de la COT No. 1*. Bogotá .
- Maldonado, M. (2008). la Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*.
- Duque, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *BDIGITAL - Anal. político, Volumen 25, Número 76*, 175-190.
- Jean-Benoit, A., Le Dolley, V., Alouis, F., & Lespiaucq, A. (2007). *Les contrats de projets Etat-Régions*. DIACT-DATAR.
- Restrepo, M. A. (2013). Asociatividad para la promoción de proyectos de desarrollo estratégico de alcance interterritorial. En e. a.-L. Medina, *Asociatividad Territorial - "Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial en Colombia"* (págs. 213-226). Bogotá: Universidad del Rosario; Facultad de Jurisprudencia.
- Güecha, C. (2013). Los esquemas asociativos territoriales y su capacidad para celebrar contratos o convenios plan. En L. E.-E. académicos, *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial*

- colombiana* (págs. 289-305). Bogotá: Universidad del Rosario. Facultad de Jursiprudencia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Voces sobre ciudades sostenibles y resilientes*. Bogotá: Guerrero Forero, Eduardo.
- BID. (20 de agosto de 2016). *Guía Metodológica - Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Obtenido de PROGRAMA CIUDADES EMERGENTES Y SOSTENIBLES: <https://www.iadb.org/es/desarrollo-urbano-y-vivienda/programa-ciudades-emergentes-y-sostenibles>
- Comisión Europea. (1996). *El informe sobre las ciudades europeas sostenibles* . Bruselas: ES/11/96/01490100.P00 (EN).
- Naciones Unidas. (08 de 21 de 2017). *Nueva Agenda Urbana - Habitat III*. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJp8vK8ZTkAhUFpFkKHTx3B64QFjADegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fonuhabitat.org.mx%2Findex.php%2F1a-nueva-agenda-urbana-en-espanol&usg=AOvVaw04a2qYgV-wuwVuG3DJtJcb>
- Vanegas, L. F. (2015). *Inclusión de las Cláusulas Verdes en los procesos de contratación de la Superintendencia de Industria y Comercio*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Redin, A. (2017). *Compras públicas sostenibles y la economía circular: del discurso a la acción. El Paso a paso de las compras sostenibles*. Quito, Ecuador.

## Anexos

**Tabla 1.** Instrumentos y Conferencias sobre el Medio Ambiente

Año	Documentos
1972	Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
1976	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos -hábitat I - Vancouver, Canadá.
1982	Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas
1987	Informe de Brundtland en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, conocido como “Nuestro Futuro Común”
1987	Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
1989	II Informe Meadows del Club de Roma, Beyond the Limits
1992	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas
1992	Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) - V Programa de Acción sobre Medio Ambiente de la UE
1993	La Comisión Europea y el grupo de expertos dieron inicio al Proyecto de Ciudades Sostenibles para el período 1993-1996
1994	la Primera Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, en Aalborg (Dinamarca)
1995	Libro Verde sobre el medio ambiente urbano de la Comisión Europea
1996	Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamiento Humanos (Hábitat II), en Estambul
1997	Protocolo de Kioto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
2000	Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas
2002	Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo
2009	Acuerdo de Copenhague

2015	Acuerdo de París
------	------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONU, IPCC y PNUMA

**Tabla 2.** Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030

ODS	General	Descripción
Objetivo 1	<b>Fin de la pobreza</b>	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2	<b>Cero hambre</b>	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3	<b>Bienestar y salud</b>	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
Objetivo 4	<b>Educación de calidad</b>	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5	<b>Igualdad de género</b>	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6	<b>Agua limpia y saneamiento</b>	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Objetivo 7	<b>Energía asequible y no contaminante</b>	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8	<b>Trabajo decente y crecimiento económico</b>	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9	<b>Industria, innovación e infraestructura</b>	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10	<b>Reducción de las desigualdades</b>	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11	<b>Ciudades y comunidades sostenibles</b>	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12	<b>Producción y consumo sostenible</b>	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”

<b>Objetivo 13</b>	<b>Actuación por el clima</b>	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
<b>Objetivo 14</b>	<b>Vida submarina</b>	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
<b>Objetivo 15</b>	<b>Vida de ecosistemas terrestres</b>	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
<b>Objetivo 16</b>	<b>Paz, justicia e instituciones solidas</b>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
<b>Objetivo 17</b>	<b>Alianzas para lograr los objetivos</b>	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD ([www.undp.org](http://www.undp.org)) y CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org))

**Tabla 3.** Objetivo 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles

“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”

<b>Principal</b>		<b>Metas</b>
<b>ODS 11 – Ciudades y Comunidades Sostenibles</b>	11.1	De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
	11.2	De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
	11.3	De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
	11.4	Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

	11.5	De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
	11.6	De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
	11.7	De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
	11.a	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
	11.b	De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
	11.c	Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Naciones Unidas para el Desarrollo

#### Tabla 4. Objetivo 12. Producción y Consumo Sostenible

“Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”

Principal		Metas
ODS 12 - Garantiza	12.1	Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”

12.2	De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales
12.3	De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha
12.4	De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente
12.5	De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización
12.6	Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes
12.7	Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales
12.8	De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza:
12.a	Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles
12.b	Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
12.c	Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Tabla 5.** Participación de las compras públicas/PIB en América Latina y el Caribe  
(2000-2011) (Porcentaje del PIB)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua y Barbuda	19	21	24	19	19	17	16	16	17	18	17	18
Argentina	14	14	12	11	11	12	12	13	13	15	15	15
Bahamas	11	11	11	11	12	11	12	12	13	15	15	15
Barbados	13	14	14	19	17	16	14	17	19	19	19	20
Belice	13	13	14	15	14	14	14	15	16	17	16	16
Bolivia	15	16	16	17	16	16	14	14	13	15	14	14
Brasil	19	20	21	19	19	20	20	20	20	21	21	21
Chile	12	12	12	11	11	10	10	10	11	13	12	12
Colombia	17	17	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16
Costa Rica	13	14	15	14	14	14	14	13	14	17	18	18
Cuba	30	31	34	34	35	34	32	35	40	39	35	38
Dominica	19	18	17	15	14	16	16	16	14	17	17	17
Ecuador	9	9	10	11	11	11	11	11	12	14	13	13
El Salvador	10	10	10	10	10	10	10	9	9	11	11	11
Granada	12	12	12	12	13	13	13	13	15	16	16	16
Guatemala	7	10	10	10	9	8	8	9	9	10	10	10
Guyana	25	26	26	28	27	27	15	15	15	16	15	15
Haití	8	9	9	8	7	7	9	-	-	-	-	-
Honduras	13	15	15	15	15	16	15	17	17	19	18	16
Jamaica	14	14	15	14	13	14	14	15	16	16	16	16
México	11	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12	12
Nicaragua	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	9
Panamá	13	14	15	14	14	13	12	11	10	13	13	12
Paraguay	11	10	9	9	9	9	10	9	9	11	10	10
Perú	11	11	10	10	10	10	10	9	9	10	10	9
República Dominicana	8	8	9	7	6	7	7	7	8	8	8	7
San Cristóbal y Nieves	11	11	10	9	11	11	9	9	10	11	11	11
Santa Lucía	17	19	20	20	18	18	15	13	13	15	17	16

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

<b>San Vicente y las Granadinas</b>	16	16	16	15	16	16	15	16	17	18	19	16
<b>Suriname</b>	37	32	29	25	25	23	-	-	-	-	-	-
<b>Trinidad y Tobago</b>	12	14	14	13	12	12	11	10	10	-	-	-
<b>Uruguay</b>	12	12	12	12	11	11	11	11	12	13	13	13
<b>Venezuela</b>	12	14	13	13	12	11	12	12	12	14	11	12

Fuente: Banco Mundial

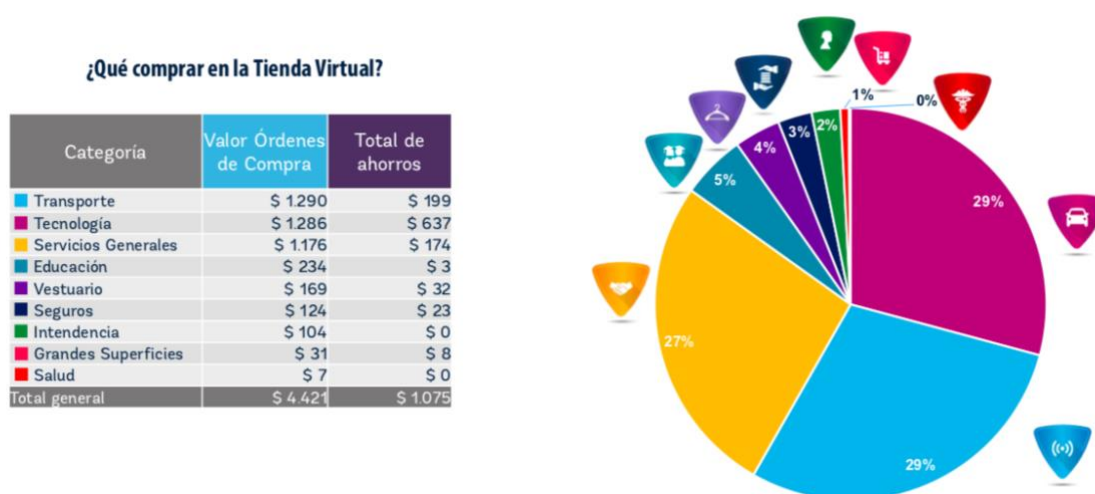
**Nota 1:** En la tabla 4 se relaciona el porcentaje de las compras públicas por cada país en su PIB, durante por los años 2000 a 2012. De los datos expuestos, Cuba lidera el listado como el país con mayor aportación al PIB en sus compras públicas. Por debajo se encuentra Brasil y Surinam con una representación del PIB mayor al 20%. Para el caso de Colombia, la participación de las compras públicas en el PIB promedia el 17% en relación con los demás países del Caribe que se encuentran entre el 15% y el 19% (Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Granada, Honduras, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas). Países como Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela reflejan unas cifras entre el 10 y 15% del PIB. Por debajo de todos se encuentran República Dominicana.

**Nota 2:** Según el Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE), el gasto público del país en el año 2016 logro el 28% del PIB, que, en comparación al año inmediatamente anterior, reflejo una disminución de 1 punto (29%) del PIB Colombiano.

**Tabla 6. Gasto Público Regular**

<b>PRODUCTOS</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>INFRAESTRUCTURA</b>
Aire acondicionado	Servicios de consultoría y Gestión	Carreteras
Tecnologías de comunicación de la información (TICs)	Servicios de consultoría de TIC	Plantas de mantenimiento de agua
Vehículos	Software	Aeropuertos
Iluminación interior	Servidores y equipos de almacenamiento de datos	Puertos
Iluminación exterior	Electricidad	Ferrocarriles y estaciones

Productos de oficina	Correo y servicios de entrega	edificios
Gasolina	Movilidad	Plantas de tratamiento de aguas residuales
Muebles	Gestión de residuos	Escuales
Ropa	Catering de comida y bebida	Prisiones
Papelería y elementos de oficina	Paisajismos	Plantas de energía

Fuente: Manual para agentes de Compras Públicas de la RICG<sup>85</sup>**Tabla 7.** Datos Compras Públicas en Colombia 2017

Fuente: TVEC con corte al 14 de agosto de 2017, cálculos Colombia Compra Eficiente Cifras en miles de millones de pesos.

[www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)**Tabla 8.** Datos Compras Públicas países UE % PIB

Principales países UE		
País	Porcentaje	Iniciativas principales
Alemania	17%	- Estrategia nacional de contratación pública verde.

<sup>85</sup> Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. IISD, 2015. Puede consultarse en <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf> – Consulta: 07/04/19

Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
 “Ciudades Sostenibles y Competitivas”

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación sobre contratación de productos de eficiencia energética.</li> <li>- Estrategia nacional de sostenibilidad. Eco-etiqueta Blue Angel.</li> </ul>
Dinamarca	19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de acción de 1994.</li> <li>- Guía de contratación por productos con criterios ambientales.</li> <li>- Panel de compra pública verde en coordinación con sector público y privado.</li> </ul>
Francia	16%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan nacional de acción sobre compras públicas sostenibles de 2007.</li> <li>- Observatorio económico de compra pública de 2007.</li> <li>- Guía de compra sostenible de productos, materiales y servicios de limpieza.</li> <li>- Guía de contratación pública para la accesibilidad de personas con discapacidades- el papel del director de la obra y realización de un diagnóstico.</li> <li>- Nota informativa sobre la contratación pública socio-responsable.</li> <li>- Eco-etiquetas: diversidad, igualdad, discapacidad</li> </ul>
Holanda	21%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de acción nacional de compra publica verde de 2003.</li> <li>- Guía de criterios ecológicos para la compra publica verde de 45 productos.</li> </ul>
Italia	12%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de Acción adoptado. 11 de abril, 2008</li> <li>- Guía de recomendaciones a Autoridades públicas para promocionar los requisitos ecológicos en los concursos público.</li> </ul>
Reino Unido	17%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de acción de compra sostenible de 12 de junio de 2006.</li> <li>- Estrategia local de compra sostenible.</li> <li>- Planes regionales de compra sostenible (Escocia, Gales, Norte de Irlanda).</li> <li>- Objetivos de compra sostenible desde abril 2011.</li> </ul>
Suecia	20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Acción Nacional del Gobierno 2007-2010.</li> <li>- Plan de Acción Nacional del Gobierno 2011-2013.</li> <li>- Conferencias anuales sobre contratación pública verde.</li> </ul>
España	13%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En relación a compras públicas verdes, 2006 se creó la Comisión Interministerial para la incorporación de los criterios ambientales en la Contratación Pública Verde, y en enero del 2008 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, que establece objetivos ambientales cuantitativos para productos y servicios de contratación centralizada.</li> <li>- En el marco social, en la Administración General del Ministerio de Fomento incluye como condiciones de ejecución de carácter social para los contratos de estudios y proyectos (siempre que la disponibilidad del mercado de la construcción lo permita) las siguientes:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>el porcentaje de personal femenino sobre el total de empleados que se contrate debe superar en 10 puntos a la</i></li> </ul> </li> </ul>

		<p><i>media nacional del sector; b) el número de trabajadores minusválidos no será inferior al 2% para empresas de más de 50 trabajadores; c) durante la ejecución se velará por la seguridad y salud en la ejecución de los trabajos.</i></p> <p>- Proposición no de ley, aprobada el 23 de junio de 2009 por el Congreso de los Diputados, en la que se solicita que se impulse una gestión socialmente responsable de las Administraciones Públicas mediante actuaciones que favorezcan la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los concursos y contratos públicos, al amparo de la Ley de Contratos del Sector Público</p>
Fuente: elaboración propia a partir de datos: Forética – Guía las claves de la compra pública responsable		

**Tabla 9.** Esquemas Asociativos Territoriales

<b>ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES</b>		
<b>Tipo asociativo</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Requisitos</b>
Asociaciones Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestar servicios públicos</li> <li>- Ejecución de obras</li> <li>- Funciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más departamentos</li> <li>• Contrato plan suscrito por los gobernadores interesados</li> <li>• Autorizadas por las Asambleas Departamentales</li> </ul>
Asociaciones Distritos Especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación servicios públicos</li> <li>- Ejecución de obras</li> <li>- Contrato-Plan con un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más distritos especiales</li> <li>• Contrato plan o convenio suscrito por los alcaldes distritales</li> <li>• Autorización de los Concejos</li> </ul>
Asociaciones Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación servicios públicos</li> <li>- Ejecución de obras</li> <li>- Funciones administrativas mediante contrato-plan o convenio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más municipios</li> <li>• Contrato plan o convenio suscrito por los alcaldes</li> <li>• Autorización de los concejos municipales</li> </ul>
Asociaciones Áreas Metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación servicios públicos</li> <li>- Ejecución de obras</li> <li>- Funciones administrativas mediante contrato-plan o convenio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más áreas metropolitanas</li> <li>• Áreas metropolitanas del departamento o del mismo departamento</li> <li>• Contrato plan o convenio suscrito por los directores de las áreas metropolitanas</li> <li>• Autorización de las juntas metropolitanas</li> </ul>

**Compras públicas sostenibles y su impacto en el ordenamiento territorial colombiano:  
“Ciudades Sostenibles y Competitivas”**

<p>Provincias Administrativas y de Planificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación servicios públicos</li> <li>- Ejecución de obras</li> <li>- Proyectos de desarrollo integral</li> <li>- Gestión ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos o más municipios contiguos</li> <li>• Municipios del mismo departamento</li> <li>• Se crean mediante ordenanza</li> <li>• Se crean por iniciativa de los gobernadores, alcaldes municipales o el 10% del censo electoral del municipio</li> </ul>
<p>Regiones de Planeación y Gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas ET</li> <li>- Actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional</li> <li>- Planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones entre entidades territoriales</li> </ul>
<p>Regiones Administrativas de y de Planificación (RAP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional</li> <li>- Desarrollo regional (económicas, culturales, sociales y ambientales)</li> <li>- Proyectos de desarrollo integral sostenible</li> <li>- Ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las asociaciones de departamentos podrán constituir RAP</li> <li>• Convenios o contratos plan</li> <li>• Debe existir continuidad geográfica</li> <li>• Autoriza la asamblea departamental</li> </ul>
<p>Regiones Administrativas de y de Planificación Especial (RAPE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre entidades territoriales departamentales y el distrito capital.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1454 de 2011