



Graduate School of Business (Rosario GSB)

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

Contratación Pública Sostenible en la Aplicación de los Pliegos Tipo de Infraestructura Transporte

Presentado por:

Sandra Milena Gómez Tovar, Nicolás Medina Rey y Juan Daniel Alberto Arenas Pulido

Bogotá, D.C. 27 de octubre de 2023



Graduate School of Business (Rosario GSB)

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

Contratación Pública Sostenible en la Aplicación de los Pliegos Tipo de Infraestructura Transporte

Modalidad: Estudio de caso

Presentado por:

Sandra Milena Gómez Tovar, Nicolás Medina Rey y Juan Daniel Alberto Arenas Pulido

Bajo la dirección de:

Julián Parra Benítez

Bogotá, D.C. 27 de octubre de 2023

## Contenido

Preliminares .....	iv
Agradecimientos .....	v
Declaración de originalidad y autonomía .....	vii
Declaración de exoneración de responsabilidad .....	viii
Glosario .....	ix
Resumen Ejecutivo .....	xi
Palabras clave.....	xii
<i>Abstract</i> .....	xiii
Introducción .....	14
1. Retos Planteados.....	15
1.1. Descripción de normas, alternativas, y acciones que se toman en el análisis del estudio de caso para resolver los retos planteados.....	17
1.1.1. El concepto de sostenibilidad como elemento esencial para el desarrollo. ....	17
1.1.2. La contratación Pública sostenible.....	21
1.1.3. Implementación y evolución normativa de los Documentos Tipo.....	25
1.1.4. Marco normativo: Políticas internacionales y nacionales sobre compra públicas sostenibles.....	31
2. Análisis de elementos para superar el reto.....	37
2.1. Principales conclusiones de aprendizaje derivadas del estudio del reto.....	38
Bibliografía .....	39

# **Preliminares**

## **Agradecimientos**

A la Universidad del Rosario, me siento orgullosa de ser parte de la primera cohorte de este programa. A la Doctora María Teresa Palacios, muchas gracias por su apoyo, consejos y compañía en muchos momentos de mi vida. A mi tutor, Julián David Parra Benítez, gracias por enseñarme a buscar siempre el origen de las cosas y por su aporte profesional y calidez humana. A mi madre, por creer en mi. A mis hijos, David Santiago y Sara Sofía, por ser mis amores de vida. A mis compañeros, gracias por compartir, fue maravilloso conocerlos, y a mis compañeros de trabajo grado, Daniel Alberto Arenas y Nicolás Medina Rey, luego de días de estudio, esfuerzo y dedicación, sin ustedes no hubiera sido posible terminar este proyecto. Y a la memoria de mi abuelita Elvira, mi papá y mi tía Vilma, siempre los llevo en mi corazón.

*Sandra Milena Gómez Tovar*

A la vida por la oportunidad de haber cursado este programa tan enriquecedor para mi camino profesional. A la Universidad del Rosario, el equipo directivo, docente y tutores, por la apuesta de enseñar la contratación estatal desde una visión gerencial, dirigida a la solución de problemas, que nos dio herramientas para poner en práctica en los retos que enfrentamos a diario en el ejercicio profesional y que pondremos al servicio del país. Lo anterior sumado a la magnífica experiencia internacional en la EADA Business School - Barcelona que nos permitió fortalecer nuestras capacidades de trabajo en equipo y liderazgo. A todos mis compañeros de programa por la posibilidad de retroalimentación y aprendizaje colectivo. A Sandra Gómez y Juan Daniel Arenas por compartir el interés de analizar el tema que ocupó este documento. Por último, al apoyo de mi familia Medina Rey, Bernalitos, y en especial a mi papá y mi linda esposa.

A la memoria de mi abuelita Alcira Rey.

*Nicolás Medina Rey*

Agradezco profundamente a mis padres, Ana Isabel y Juan Daniel, por ser la base firme sobre la que construyó mis sueños. A Dios, por ser la guía en mi sendero. A Mis hermanos que han sido el apoyo constante que equilibra mis días. A Mi abuela Ignacia, cuya memoria sigue siendo una fuente de inspiración y amor. A el Dr. Julián David Parra Benítez ha sido esencial en este recorrido académico, como tutor y guía académica, su sabiduría y dirección han sido cruciales para la culminación de este trabajo. A Sandra Gómez y Nicolás Medina, mis compañeros en este desafío, les debo gratitud por su colaboración y amistad. Finalmente, mi reconocimiento a la Universidad del Rosario por abrirme las puertas a este capítulo de crecimiento.

*Juan Daniel Arenas Pulido*

## **Declaración de originalidad y autonomía**

Declaramos bajo la gravedad del juramento, que hemos escrito el presente Proyecto Aplicado Empresarial (PAE), en la propuesta de solución a una problemática en el campo de conocimientos del programa de Maestría por mi(nuestra) propia cuenta y que, por lo tanto, su contenido es original.

Declaramos que hemos indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información y que este PAE no ha sido entregado a ninguna otra institución con fines de calificación o publicación.



Sandra Milena Gómez Tovar

*Nicolás Medina Rey*  
Nicolás Medina Rey



Juan Daniel Alberto Arenas Pulido

Firmado en Bogotá, D.C. el 27 de octubre de 2023

## **Declaración de exoneración de responsabilidad**

Declaramos que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de su(s) autores. La Universidad del Rosario no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en él.



Sandra Milena Gómez Tovar



Nicolás Medina Rey



Juan Daniel Alberto Arenas Pulido

Firmado en Bogotá, D.C. el 27 de octubre de 2023

## Glosario

- Contratación pública: Proceso mediante el cual las entidades gubernamentales o estatales adquieren bienes, servicios, obras o derechos, tras evaluar propuestas de distintos oferentes, con el objetivo de maximizar el bienestar público. Está regulado por principios de transparencia, equidad y eficiencia y tiene un impacto significativo en la calidad de los servicios públicos y en la utilización eficaz de los recursos públicos.
- Sostenibilidad: Equilibrio entre las necesidades sociales, económicas y medioambientales. Se enfoca en un desarrollo que sea económicamente viable, socialmente justo y ambientalmente equilibrado.
- Infraestructura de transporte: Conjunto de estructuras, caminos y medios que permiten la movilidad y comunicación entre distintas zonas geográficas. Incluye carreteras, puentes, aeropuertos, ferrocarriles, entre otros.
- Documentos tipo: Herramientas estandarizadas que sirven de base para estructurar proyectos o contratos en un área específica, garantizando la homogeneidad y calidad en su ejecución.
- Desarrollo social: Proceso de promoción del bienestar de la población y mejora de la calidad de vida a través de políticas y acciones que fomentan la equidad, inclusión y participación ciudadana.
- Optimización: Proceso de mejora y ajuste de operaciones y procesos para alcanzar los resultados deseados de la manera más eficiente posible.
- Soft law: Conjunto de instrumentos y documentos no vinculantes a nivel legal, pero que poseen un peso moral o político, y que sirven como referencia o guía en determinados campos de acción.

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Conjunto de metas globales adoptadas por los países miembros de las Naciones Unidas, destinadas a erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos.
- Ente rector: Organismo o entidad encargada de dirigir, supervisar y controlar el desarrollo de actividades o políticas en un sector o área específica.
- Arte público: Expresiones artísticas dispuestas en espacios abiertos y públicos, como murales, esculturas y otras intervenciones, que contribuyen al embellecimiento y valor cultural de un área o región.

## **Resumen Ejecutivo**

El proyecto "CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA TRANSPORTE" se centra en la necesidad imperante de revisar y adaptar los procesos de contratación en Colombia con un enfoque hacia la sostenibilidad. Mediante el estudio comparado de marcos jurídicos en Perú, España, Brasil y la Comunidad Europea, se destaca que la sostenibilidad es un pilar fundamental en la contratación pública. Colombia, reconociendo su sistema legalista, debe fortalecer sus pliegos y adaptarlos a esta realidad, siempre considerando las particularidades y necesidades regionales. Una estrategia clave es fomentar la participación local en la toma de decisiones, lo que garantizaría proyectos más alineados con las comunidades. La propuesta de crear un comité interinstitucional surgido del análisis busca no solo supervisar estos cambios, sino también integrar la identidad y cultura local en los proyectos, como se evidencia en la iniciativa de incorporar el arte en infraestructuras. Además, la Agencia Nacional de Contratación Pública tiene el papel esencial de liderar estos cambios, actualizando los documentos existentes y alineándolos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, garantizando que la contratación pública en Colombia refleje un compromiso real con la sostenibilidad y el desarrollo social.

## **Palabras clave**

- Contratación pública - H57: Gasto del gobierno nacional y políticas relacionadas - Adquisiciones
- Sostenibilidad - Q01: Desarrollo Sostenible
- Infraestructura de transporte - R42: Economía del Transporte - Análisis de Inversión Pública y Privada; Mantenimiento de carreteras, planificación del transporte.
- Normativas vinculantes - K23: Procedimientos legales, sistema legal y comportamiento ilegal - Empresas e industrias reguladas
- Ordenamientos jurídicos - K10: Estudios Jurídicos Generales
- Desarrollo social - O15: Desarrollo Económico: Recursos Humanos; Desarrollo humano; La distribución del ingreso; Migración
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) - Q01: Desarrollo Sostenible
- Participación comunitaria - Z13: Sociología Económica; Antropología Económica; Estratificación social y económica
- Comité interinstitucional - H11: Economía Pública - Estructura, Alcance y Desempeño del Gobierno
- Arte en infraestructura - Z11: Economía Cultural - Economía de las Artes y las Letras

### *Abstract*

The project "SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT IN THE APPLICATION OF STANDARD TRANSPORT INFRASTRUCTURE BIDS" focuses on the pressing need to review and adapt procurement processes in Colombia with a sustainability-driven approach. Through a comparative study of legal frameworks in Peru, Spain, Brazil, and the European Community, it's underscored that sustainability is a foundational pillar in public procurement. Colombia, acknowledging its legalistic system, must bolster its bid templates and adapt them to this reality, always considering regional particularities and needs. A key strategy is to encourage local participation in decision-making, ensuring projects that are more aligned with communities. The proposal to create an inter-institutional committee, arising from the analysis, aims not only to oversee these changes but also to incorporate local identity and culture into projects, as evidenced in the initiative to embed art into infrastructure. Furthermore, the National Public Procurement Agency holds the essential role of leading these changes, updating existing documents and aligning them with the Sustainable Development Goals, ensuring that public procurement in Colombia truly reflects a genuine commitment to sustainability and social advancement.

# CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA TRANSPORTE

## Introducción

El modelo actual de la contratación pública en Colombia, establecido a través de la expedición de la Ley 80 de 1993, ha sido el mecanismo a través del cual el Estado ha buscado satisfacer las necesidades de la administración pública, así como de garantizar la inversión pública y la satisfacción del interés general. En ese contexto, la contratación pública ha representado un aproximado al 13,3% del PIB del país y es el medio más adecuado para materializar el gasto público<sup>1</sup>. Sin embargo, en los últimos años, especialmente después de la expedición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, se ha concebido la contratación pública como un mecanismo de mayor contribución para lograr y alcanzar el desarrollo sostenible del país, buscando garantizar una mayor inclusión social, la protección al medio ambiente y el fortalecimiento de las regiones.

Este nuevo modelo de contratación pública es lo que se ha denominado contratación pública sostenible o contratación pública estratégica, la cual tiene como objetivo obtener mayor valor por dinero, sin tener como prioridad los recursos públicos, sino incluyendo criterios ambientales, sociales, económicos y culturales que busquen optimizar el desarrollo sostenible.

La contratación pública sostenible o contratación pública estratégica en Colombia ha sido implementada de forma muy insuficiente en comparación con otros ordenamientos jurídicos, lo que ha dificultado su plena adopción y ejecución por parte de las entidades públicas. Lo anterior, debido a que el legislador no ha incorporado criterios mínimos o no se ha preocupado por modificar los principios y los objetivos que se encuentran dentro del Estatuto General de la Contratación Pública que les permitan a los ordenadores del gasto tener normas que orienten de forma más precisa la inclusión de criterios de sostenibilidad en sus procesos de contratación.

---

<sup>1</sup> Contratación pública en Colombia en cifras y diseño de mecanismos. (s/f). Diario La República. Recuperado el 19 de octubre de 2023, de <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-herrera-saavedra-401993/contratacion-publica-en-colombia-en-cifras-y-diseno-de-mecanismos-3590584>

Sin embargo, con la expedición de la Ley 1882 de 2018, modificada por la Ley 2022 de 2020, que adopta los documentos tipo obligatorios para las entidades sometidas al estatuto General de la Contratación Pública, se le da la facultad a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para que estandarice los criterios habilitantes, los criterios ponderables y las buenas prácticas de contratación, y, además, buscando promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local a través de las particularidades propias de cada región.

En este escenario, se observa que a través de la adopción de los documentos tipo que expide la Agencia Nacional de contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pueden implementar o integrar elementos o criterios de sostenibilidad para esos procesos de contratación, razón por la cual el presente estudio busca analizar los documentos tipo para infraestructura de transporte y observar cómo se pueden incluir cláusulas sociales y ambientales o criterios que integren la sostenibilidad en los procesos de contratación de este sector.

En este contexto, el presente trabajo está orientado a abordar sumariamente el concepto de sostenibilidad; así como también describir el concepto de contratación pública sostenible desde la doctrina que permita tener un entendimiento amplio respecto a su aplicación y finalidad dentro de la compra pública; por otro lado se desarrollará el marco normativo de los pliegos tipo que permitan entender el alcance normativo y de sector en el que se aplica, así como sus características generales; adicionalmente, se busca analizar la normativa colombiana que incluye criterios socialmente responsables que le apuntan a lograr el cumplimiento de los ODS, así como analizar algunas normativas internacionales que abordan la contratación pública sostenible. Finalmente, una vez definidos los criterios conceptuales se realizará la descripción del caso bajo estudio y se analizarán los elementos que permitan dar soluciones a la problemática planteada.

## **1. Retos Planteados**

A través del presente trabajo de investigación se busca responder a los siguientes retos en el marco de la contratación pública sostenible y la adopción de los documentos tipo para la infraestructura de transporte.

- a) ¿Cómo se vincula el concepto de compra pública ambientalmente sostenible en pliego de infraestructura de transporte?
- b) ¿Cómo vincular el concepto de compra pública sostenible (socialmente responsable) en pliego de infraestructura de transporte?

Teniendo en cuenta los retos planteados, el presente estudio tiene como objetivo proponer una alternativa que vincule el concepto de contratación pública sostenible (socialmente responsable) en el pliego de infraestructura de transporte, desde el punto de vista normativo, para establecer la forma práctica su inclusión y el desarrollo en la ejecución del proyecto.

La importancia de la infraestructura de transporte en el desarrollo social y económico de un país es una razones por la cuales el presente trabajo a delimitado su estudio a los pliegos tipo de infraestructura de transporte; pero, además, porque la contratación en el sector de infraestructura de transporte representa la mayor proporción del gasto en relación con las demás infraestructuras; adicionalmente, los documentos tipo para infraestructura de transporte fueron los primeros en implementarse en el marco del Decreto 342 de 2019<sup>2</sup>.

El reto central de nuestra investigación surge de la necesidad de analizar y evaluar la compra pública sostenible (socialmente responsable), integrada en los pliegos tipo para la infraestructura de transporte en Colombia. En este contexto, nuestra misión principal será examinar detenidamente las cláusulas de dichos pliegos para determinar si cumplen con los criterios normativos, tal como lo estipula la Agencia Nacional de Contratación Pública.

Cada entidad pública tiene la responsabilidad no solo de implementar estos criterios, sino también de establecer mecanismos de inspección y verificación que garanticen que los requisitos sostenibles se mantienen durante todo el proceso contractual, considerando aspectos técnicos,

---

<sup>2</sup> MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCION "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte". Recuperada de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/ccc\\_public/files/files\\_2020/memoria\\_justificativa\\_resolucion\\_193\\_de\\_2021\\_concurso\\_de\\_meritos.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/ccc_public/files/files_2020/memoria_justificativa_resolucion_193_de_2021_concurso_de_meritos.pdf)

económicos y jurídicos. Además, nos proponemos identificar y proponer posibles modificaciones o adiciones a las cláusulas, para asegurar que los pliegos tipo se alineen de manera óptima con las expectativas y normativas de compras públicas ambientalmente sostenibles en Colombia.

## **1.1.Descripción de normas, alternativas, y acciones que se toman en el análisis del estudio de caso para resolver los retos planteados**

### **1.1.1. El concepto de sostenibilidad como elemento esencial para el desarrollo.**

El concepto de sostenibilidad ha sido objeto de estudios en diversas disciplinas, las cuales han buscado comprender las relaciones existentes entre el crecimiento económico, la preservación del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos humanos y la promoción del bienestar social. Por tal motivo, desde diversos sectores académicos, políticos, económicos y científicos se ha buscado responder a la pregunta de ¿cómo seguir creciendo económicamente generando una mayor optimización del ciclo de vida de los productos y de los recursos asegurando de manera efectiva la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades humanas?

Las preocupaciones relacionadas con la introducción del concepto de la sostenibilidad en el desarrollo económico se acentuaron en la década de 1960, marcando el principio de la reflexión sobre la interacción de la humanidad con el medio ambiente. Lo anterior, conllevó a que en 1972 el Club de Roma publicará el informe "Los Límites del Crecimiento" escrito por Donella Meadows, Dennis Meadows, Jørgen Randers y William W. Behrens III. A través de este informe se llevó a cabo un estudio exhaustivo de los impactos del crecimiento económico y la expansión de la población en un mundo con recursos naturales finitos, partiendo de problemáticas como: i) la creciente contaminación que se estaba produciendo en el aire y el agua, la pérdida de

biodiversidad y la degradación del ambiente; ii) el crecimiento poblacional y económico de forma exponencial; y iii) la explotación insostenible de recursos naturales finitos<sup>3</sup>.

En ese contexto, se advirtió la crisis que se desencadenaría si la humanidad continuaba produciendo y explotando de la forma en la que se venía realizando, haciendo un llamado a adoptar acciones que modificaran el modelo económico con el objetivo de garantizar y comprender los límites de los recursos naturales en equilibrio con las necesidades humanas<sup>4</sup>.

A pesar de la advertencia realizada por el Club de Roma, no fue sino hasta 1984 que un organismo internacional como la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó la decisión de iniciar una agenda global para el cambio. Para ello, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environment and Development), en 1987, publicó el Informe Brundtland “Nuestro futuro común”. Mediante este informe el concepto de desarrollo sostenible empezó a concebirse como elemento esencial para el desarrollo de la humanidad, precisando, la necesidad de adoptar un proceso que satisfaga las necesidades de la época sin poner en riesgos a las generaciones futuras<sup>5</sup>.

Posteriormente, en 1992, se lleva a cabo la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, por medio de la cual se celebra la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Este conferencia sería un hito importante para la consolidación del concepto de sostenibilidad, debido que se empiezan adoptar estrategias y principios orientados a garantizar el desarrollo sostenible, así como asignarles a las naciones obligaciones y derechos relacionados con la promoción del progreso y bienestar de la humanidad<sup>6</sup>.

El autor Sachs, J. (2017) señala que la definición de desarrollo sostenible en Rio continuaba con el enfoque “intergeneracional”, es decir, concebir el desarrollo como un modelo que garantice las

---

<sup>3</sup> Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). Los Límites del Crecimiento. Fondo de Cultura Económica.

<sup>4</sup> Ibid, p. 225-229

<sup>5</sup> Ramírez Borrero, A. P., & Rivera Beltrán, S. A. (2020). Análisis de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las entidades públicas adheridas a Pacto Global Colombia (Tesis de maestría). Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA. Bogotá. P. 18.

<sup>6</sup> Ibid, p. 19.

necesidades presentes y las de las futuras generaciones. Sin embargo, este concepto evolucionó y se encaminó a establecer tres componentes desde un enfoque más holístico. Al respecto señala:

Con el tiempo, la definición del desarrollo sostenible evolucionó hacia un enfoque más práctico, menos centrado en las necesidades intergeneracionales y más holístico, que enlazaba el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. En 2002, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (WSSD, por sus siglas en inglés) de Johannesburgo hablaba de «la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible —elG crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente—, pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente» (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002, 2). El concepto de la justicia intergeneracional se mantiene pero ocupa ahora una posición secundaria en relación con el énfasis en el desarrollo holístico que incluye objetivos económicos, sociales y ambientales<sup>7</sup>.

Bajo este enfoque de la evolución y ampliación del concepto de desarrollo sostenible, así como la necesidad de afrontar los desafíos contemporáneos que se han suscitado (Cambio Climático; Desigualdad y Pobreza; pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas; aumento de las urbanizaciones; mayor demandad de energía; interconexión global; conflictos y procesos de paz; y Salud y bienestar), en el año 2015, se publican los Objetivos para el Desarrollo Sostenible - ODS, mediante los cuales se amplía y profundiza el concepto de desarrollo sostenible, incorporando nuevos componentes que permiten alcanzar los objetivos trazados para 2030<sup>8</sup>. En este sentido, los objetivos establecidos por la ONU para el desarrollo sostenible son:

---

<sup>7</sup> Sachs, J. D. (2017). La era del desarrollo sostenible. Ediciones Deusto. Barcelona.

<sup>8</sup> Organización de Naciones Unidas (2015). Objetivos Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>



En síntesis, podemos señalar, *prima facie*, que el concepto de sostenibilidad ha tenido una evolución importante que ha permitido establecer mecanismos, compromisos, estrategias y la adopción de políticas al interior de los Estados y en el marco global. Esta evolución conceptual se puede resumir, como lo señalan Ramírez Borrero, A. P., & Rivera Beltrán, S. A. (2020), en los siguientes términos:

En esta línea de tiempo, se pueden identificar tres estados sobre los diversos planteamientos frente al desarrollo sostenible. El primero, está caracterizado por el proceso de construcción del significado de sostenibilidad y se enfoca en la preocupación por el deterioro del medio ambiente, a través de ideas orientadas a las ciencias naturales; el segundo estado, se encamina a temas concernientes a la preservación de los recursos naturales y salvaguardia de la naturaleza; y en el último estado, los planteamientos se vuelcan sobre un concepto antropológico y se pone sobre la mesa el tema del desarrollo humano sostenible, en donde, se analiza y se toma conciencia de la importancia de las relaciones entre hombre y medio ambiente, sobre todo por su implicación en los aspectos culturales, sociales, económicos y políticos, reflejo de la correlación que guarda el medio ambiente y desarrollo, ya que no solo debe importar el uso racional de los recursos sino como estos son distribuidos.

Ahora bien, en el escenario de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible – ODS se puede precisar que representan un marco global de acción y un conjunto de estrategias que orientan a los países y la comunidad internacional en su conjunto, convirtiéndose en la ruta que definirá los compromisos políticos de los países, toda vez que no podemos hablar de que son normas vinculantes y de obligatorio cumplimiento para los Estados, dificultando de esta manera el cumplimiento de las metas trazadas.

### **1.1.2. La contratación Pública sostenible**

Comprendiendo sucintamente el concepto de sostenibilidad y desarrollo sostenible, en el presente capítulo se buscará definir la naturaleza y el alcance de la contratación pública como un instrumento jurídico que permite materializar las acciones y estrategias establecidas en los ODS y otras directrices encaminadas a lograr el desarrollo sostenible. En este contexto, se abordará teóricamente la contratación pública sostenible y su capacidad para promover políticas sociales, ambientales, de innovación tecnológica y de desarrollo económico.

Para que en la actualidad numerosos Estados y organizaciones consideren a la contratación pública un instrumento idóneo que permita impulsar, de forma dinámica, el desarrollo económico, social y cultural en constante equilibrio con el medio ambiente, fue necesario transformar la concepción tradicional que limitaba la contratación pública a ser un mero mecanismo para el abastecimiento de bienes y servicios para las entidades públicas.

Esta evolución de la contratación pública ha sido influenciada por diversas directrices, especialmente las expedidas por la Comunidad Europea, que promueven estrategias para que la contratación pública contribuya en objetivos más amplios relacionados con la promoción del desarrollo sostenible y la consideración de aspectos sociales y ambientales en los procesos de

selección. Este nuevo paradigma ha sido denominado por alguno autores como contratación pública estratégica<sup>9</sup>. En efecto se predica:

Sin perder de vista que el objetivo principal de la celebración de los contratos estatales radica en la protección del interés público y en el abastecimiento de las entidades gubernamentales, la investigación dirige grandes esfuerzos para recordar cómo los procesos de compra pública pueden, y deben, entenderse como un instrumento que coadyuve con la satisfacción de intereses adicionales agrupados en proyectos sociales, económicos, éticos y ambientales. (Duque Botero, 2018)

En este contexto, la contratación pública sostenible, en principio, tiene como objetivo garantizar la protección de los derechos humanos, como lo es la promoción y estabilidad del empleo, de la inclusión de actores y poblaciones históricamente vulnerables en los procesos de selección, entre otros. Al respecto, Gimeno Feliú, (2020) señala:

Se constata, así, que las condiciones sociales son uno de los principales ejemplos de esta visión estratégica en la contratación pública. Y, en consecuencia, podemos ya afirmar que están admitidos y fomentados por las instituciones comunitarias, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una potestad al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, medio ambiente, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE<sup>10</sup>.

Adicionalmente, la contratación pública sostenible tiene como objetivo obtener un mayor valor por dinero. En otras palabras, la contratación pública no solo debe estar encaminada únicamente a la eficiencia económica, sino que también debe tener como objetivo alcanzar la eficiencia social y ambiental. En este sentido, lo que se busca es que los procesos de adquisición de bienes y servicios consideren aspectos como la durabilidad de los productos, su impacto en el ambiente y lograr alcanzar el bienestar social, pensando entonces en alcanzar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

---

<sup>9</sup> Duque Botero, J. D. (2018). CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA, SOCIALMENTE RESPONSABLE Y COMPETITIVA. Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>10</sup> Gimeno Feliú, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial* (415), 89-97

Aunado a lo anterior, los procesos de contratación pública que integran el concepto de desarrollo sostenible deben propender por contribuir a la reducción del impacto ambiental, impulsando prácticas amigables con el medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la vida humana y ambiental. En efecto, autores como Kirsi-Maria, Hannele, Halonen. (2021) han señalado que la discusión sobre la necesidad de implementar criterios de contratación pública sostenible debe fortalecerse, conminando a las autoridades administrativas a adoptar estos criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación de forma obligatoria. En este contexto se señala:

The pressure to enhance climate actions has also intensified in the public procurement context. The already existing rules that encourage rather than oblige contracting authorities to use GPP criteria are seen to hinder progress. The most recent development in the sustainability and particularly in GPP research discussions are the arguments presented in favour of mandatory GPP rules. Several legal scholars have lately called for more stringent approach and amendments to public procurement rules in order to oblige all contracting authorities to consider GPP in their purchasing activities<sup>11</sup>.

En consideración con lo anterior, la contratación pública sostenible se ha presentado como un instrumento para lograr resultados sociales, ambientales, culturales, económicos, entre otros. Sin embargo, esta perspectiva sigue en pugna con la concepción tradicional de la contratación pública, en la medida en que, actualmente, en países como por ejemplo Colombia, se han expedido normas de meras intenciones y buenas prácticas que imposibilitan poder tener una implementación y una medición más efectiva de las mismas.

En este sentido, es claro, como lo señala Antik, A. (2017), que la contratación pública debería estar orientada en lograr objetivos sociales, por lo cual es responsabilidad de los Estados y de las autoridades administrativas incluir cláusulas sociales que beneficien a la sociedad en su conjunto, implementando, como lo señalaría el profesor Duque Botero, una contratación pública estratégica, que implique que las entidades públicas, ante la ausencia de normas que lo estipulen, no desconozcan los deberes consagrados en la Constitución Política encaminados al progreso social,

---

<sup>11</sup> Kirsi-Maria, Hannele, Halonen. (2021). ¿Es la contratación pública apta para alcanzar los objetivos de sostenibilidad? Un enfoque jurídico y económico para la contratación pública verde. Revista de Derecho Europeo y Comparado de Maastricht, 28(4):535-555. doi: 10.1177/1023263X211016756

la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y cultural de las regiones. En concordancia con lo anterior, Antik, A. (2017) manifiesta:

(...)

Es decir, la contratación puede, y debe ser, una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de inclusión social de sectores vulnerables o desfavorecidos, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos.

En este sentido las cláusulas sociales suponen la introducción de objetivos sociales de manera transversal en políticas no sociales, integrando la contratación en el conjunto de políticas que persiguen los poderes públicos. Se trata de una línea de actuación complementaria con otras actuaciones integrales, que transforma políticas pasivas en políticas activas de inserción. Suponen una herramienta eficaz, sencilla, de plena validez legal, rentable económica y socialmente. Mediante la aplicación de las fórmulas propuestas se consigue además de la realización de las obras, prestación de servicios o adquisición de suministros, una rentabilidad social que supone una inversión que contribuye, por un lado, a disminuir el gasto público destinado a estos fines (programas sociales, rentas básicas, subsidios por desempleo o gastos sanitarios) y, por otro lado, a generar plusvalía social por el grado de inclusión que conllevan. Permiten establecer una nueva relación entre la Administración Pública y las empresas privadas, para que éstas asuman su compromiso con la RSC, integrando las preocupaciones sociales y ecológicas en sus actividades comerciales<sup>12</sup>.

En síntesis, la contratación pública sostenible se erige como un medio dinámico y articulador de los objetivos de un Estado Social de Derecho y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, sin embargo, es necesario contar con normativas más claras y efectivas, así como de instrumentos que le permitan a los funcionarios públicos tener mayor claridad y compromiso a la hora de

---

<sup>12</sup> Antik, A. (2017). Los contratos administrativos como herramienta de inclusión social. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 4, núm. 2, 25-42. Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969794002/html/>

analizar sus procesos de contratación para implementar procesos de selección que garanticen la generación de mayor valor por dinero.

### **1.1.3. Implementación y evolución normativa de los Documentos Tipo**

Los documentos tipo se introdujeron en el ordenamiento jurídico colombiano a través del párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignándole al gobierno nacional la facultad para estandarizar los pliegos de condiciones, únicamente en los procesos de contratación relacionados con la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Esta norma señala:

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”.

Adicional a la facultad señalada anteriormente, el Decreto Ley 4170 de 2011, por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública, le asigno a esta entidad la función de *“Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”*, potestad limitada conforme a lo considerado por el Consejo de Estado en sentencia con número de expediente 52.055, al precisar:

(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no cuenta con la competencia jurídica necesaria para diseñar e implementar, con efectos obligatorios para las entidades públicas, documentos contractuales estandarizados para ninguna modalidad de contratación, pues, ante una orfandad normativa que la sustente, ello reñiría, abiertamente, con el principio de autonomía de la voluntad reconocido a aquellas por la Ley 80 de 1993<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3. (2019, abril 11). Sentencia 52055 de 2019. [M.P. María Adriana Marín]. <https://cutt.ly/ZD5p4DV>

Considerando lo anterior, el legislador a través del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 facultó al Gobierno Nacional para la implementación o adopción de documentos tipo con alcance obligatorio en el ámbito los procesos de contratación enmarcados en el sector de las obras públicas. Mediante estos documentos se busca la estandarización de *“las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada”*. La norma citada establece:

Artículo 4o. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

De la norma descrita pueden concluirse los siguientes elementos relevantes: i) la responsabilidad en la implementación o adopción de los documentos tipo está a cargo del Gobierno Nacional; ii) la adopción de los documentos tipo se realizaría específicamente en los procesos de contratación que tengan relación con se aplicarán obras públicas, interventoría para obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños, así como consultoría en ingeniería para obras; iii) la obligatoriedad de acogerse a los documentos tipo se atribuía exclusivamente a las entidades

que estaban al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; iv) los documentos tipo tienen como objetivo estandarizar los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, de conformidad con cada modalidad de selección.

En línea con lo anteriormente señalado, el Gobierno Nacional reglamentado la obligación establecida en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y con la finalidad de implementar de forma gradual los documentos tipo, expide el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, mediante el cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como lo señala la Agencia Nacional de Contratación Pública, en el concepto C – 290 de 2023, en el área de la infraestructura pública el sector transporte tiene un mayor impacto.

Después de la expedición del Decreto 342 de 2019, se promulgaron diferentes decretos orientados a implementar los documentos tipo en los procesos de obras públicas de infraestructura para las modalidades de selección abreviada y de mínima cuantía. Al respecto se expidieron lo siguientes Decretos:

- **Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019.** Por medio del cual se adoptan los documentos tipo para los pliegos de condiciones en procesos de obras públicas de infraestructura de transporte realizados a través de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía.
- **Decreto 594 del 25 de abril de 2020.** Por medio de cual se adoptan os documentos tipo para contratos de obras públicas de infraestructura de transporte bajo la modalidad de mínima cuantía.

Ahora bien, la Ley 1882 de 2018 sería modificada por la Ley 2022 de 2020, mediante la cual le asignó directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la potestad para adoptar los documentos tipo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

“Artículo 4o. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007.

PARÁGRAFO 7o. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Bajo ese presupuesto, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió diversas disposiciones normativas para implementar los documentos tipo en diferentes sectores y modalidades de contratación<sup>15</sup>.

---

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente.

<sup>15</sup> Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión”. Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, “Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020”. Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, “Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020”. Resolución 256 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte”. Resolución 248 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”; Resolución 249 de 2020, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano” Resolución 269 de 2020, “Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos”. Resolución 193 del 14 de julio de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte”. Resolución 219 de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social” Resolución 220 de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo”. Resolución 392 de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud”. Resolución 454 de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte”. Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021 “Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente”; Resolución 304 de 2021 mediante la cual se modifican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los de infraestructura social para adecuarlos al Decreto 680 de 2021. Resolución No. 275 del 24 de junio de 2022, la cual modificó los documentos tipo, adecuándolos a las nuevas reglas contenidas en el Decreto 1860 de 2021. Resolución No. 326 del 22 de julio de 2022 “Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de contratación de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 256 de 2020”. Resolución No. 333 del 27 de julio de 2022 “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”. Resolución 358 de 2023 “Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”.

En conclusión, y de acuerdo con lo señalado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en el concepto C-340 de 2023, describió el listado de documentos tipo que se encuentran vigente. Al respecto señala:

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte,

obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

xi) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, obligatorios para los contratos celebrados a partir del 1 de febrero de 2021.

xii) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021–.

xiii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021–.

xiv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021– y en el artículo 4 de la Resolución 392 de 18 de noviembre de 2021.

xv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 454 de 2021.

xvi) Documentos tipo de interventoría para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de infraestructura de transporte –Versión 2–, para

los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de noviembre de 2022, de conformidad con la Resolución 326 del 22 de julio de 2022.

xvii) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 3 de octubre de 2022.

xviii) Documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal.

En este contexto normativo, posteriormente se abordarán los documentos tipo para obra pública de infraestructura de transporte con el objetivo de analizar la inclusión y la posibilidad de integrar los elementos esenciales de la contratación pública sostenible, objeto del reto planteado en la presente investigación.

#### **1.1.4. Marco normativo: Políticas internacionales y nacionales sobre compra públicas sostenibles**

En el ordenamiento Jurídico Colombiano han sido escasas las disposiciones normativas taxativas que han adoptado criterios de sostenibilidad dentro de la contratación pública. No obstante, se han evidenciado esfuerzos por parte de algunas entidades públicas y entes territoriales de adoptar e incorporar elementos de sostenibilidad dentro de sus procesos de contratación.

Uno de los ejemplos más claros es el Decreto 265 de 2016 emitido por el Distrito Capital de Bogotá, el cual busca que dentro de la ejecución de los proyectos de obra pública infraestructura de transporte en la jurisdicción de Bogotá se aprovechen residuos sólidos contaminantes como las llantas usadas. Como se puede observar, este tipo de normas comprende una limitación territorial y para un sector específico.

Por su parte, la Ley 1882 de 2018, modificada por la Ley 2022 de 2020, que adopta los documentos tipo obligatorios para las entidades sometidas al estatuto General de la Contratación Pública,

precisa que elementos propios de buscar una mayor integración entre los beneficios sociales, ambientales y el desarrollo económico, elementos esenciales de la sostenibilidad, pues esta disposición establece que los documentos tipo que realice la Agencia Nacional de Contratación Pública, deberán tener en cuenta las características propias de cada región, analizando la economía local, los recursos naturales y la especialidad de la contratación. Lo anterior con una finalidad acorde al cumplimiento de los ODS, toda vez que explícitamente esta norma en el inciso tercero señala: *“Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local”*.

Adicionalmente, con la expedición de la Ley 2069 de 2020, “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” se crea un capítulo de compras públicas que tiene como finalidad que dentro de los procesos de contratación de todas las entidades que contraten con recursos públicos deberán apoyar y permitirles acceso a las pequeñas escalas productivas y a los emprendimientos o empresas de mujeres. De igual forma, el artículo 34 de esta Ley destinado a la promoción del desarrollo dentro de la contratación pública, les asigna a las entidades públicas la obligación de incluir, en los pliegos de condiciones, mecanismos *“que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional”*.

Aunque son muy pocas las normas que han adoptado o han buscado cumplir con los criterios de sostenibilidad en la contratación pública en Colombia, se ha notado un esfuerzo en los últimos años por transformar el concepto tradicional de la contratación pública de suplir las necesidades y abastecer de bienes y servicios a las entidades administrativas, a pasar a una concepción de la contratación pública más participativa y como mecanismo para lograr el desarrollo sostenible.

Por su parte, en el ámbito internacional encontramos diferentes instrumentos normativos que han servido que orientación para la implementación de la contratación pública sostenible, tal es el caso de la Directiva 2014/23/UE y la Directiva 2014/24/UE promulgadas por la Unión Europea, normas que se aplican a todos los miembros de la Unión Europea.

A través de la Directivas señaladas anteriormente, se precisa que la contratación pública de los Estados miembros de la UE deberá tener como finalidad la sostenibilidad y la eficiencia de los recursos públicos. Al respecto precisa:

La contratación pública desempeña un papel clave en la estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («la estrategia Europa 2020»), ya que es uno de los instrumentos basados en el mercado destinados a conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y fomentar al mismo tiempo la utilización más eficiente posible de los fondos públicos.

Igualmente, la Organización Internacional de Normalización -ISO expidió el documento ISO 20400:2017, mediante el cual orienta a las organizaciones (públicas y privadas) sobre la integración de la sostenibilidad en sus procesos de compras.

En América Latina podemos encontrar el ejemplo de la Ley de contrataciones del Estado de Perú, expedida a través del Decreto Legislativo No. 1017 de 2008, la cual señala taxativamente que la contratación pública del Estado de Perú tiene como objeto alcanzar o maximizar el mayor valor del dinero, para ello uno de los principales principios que permitirán cumplir con dicho objetivo será el principio de sostenibilidad ambiental. Los artículos 2 y 4 de esta norma precisan:

Artículo 2.- Objeto El objeto del presente Decreto Legislativo es establecer las normas orientadas a maximizar el valor del dinero del contribuyente en las contrataciones que realicen las Entidades del Sector Público, de manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, a través del cumplimiento de los principios señalados en el artículo 4º de la presente norma.

Artículo 4.- Principios que rigen las contrataciones Los procesos de contratación regulados por esta norma y su Reglamento se rigen por los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público:

(...)

Principio de Sostenibilidad Ambiental: En toda contratación se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental, procurando evitar impactos ambientales negativos en concordancia con las normas de la materia.

Existen otros ejemplos en el ámbito internacional como lo es el caso de la Ley 9 de 2017 del Reino de España, que específicamente señala que *“en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual”*. De igual forma, la Ley N° 14.133/2021, sancionada por el presidente de Brasil contempla que en las licitaciones públicas el desarrollo nacional sostenible constituirá como principio general y como un objetivo específico.

### **1.1. Estudio de los pliegos tipo de infraestructura de transporte en relación con la contratación pública sostenible**

Los documentos tipo de infraestructura de transporte en términos generales se aplican para aquellas actividades consideradas como infraestructura de transporte y que se encuentran establecidas en la «Matriz 1 – Experiencia», las cuales se pueden resumir en las siguientes:

1. Vías primarias y secundarias.
2. Vías terciarias.
3. Infraestructuras marítimas y fluviales.
4. Obras de atención, prevención o notificación de emergencias en vías primarias, secundarias o terciarias, diferentes a contratación directa.
5. Infraestructura férrea.
6. Infraestructura urbana.
7. Puentes.
8. Infraestructura aeroportuaria.

Ahora bien, el documento base, o lo que fungirá como pliego de condiciones está compuesto por 9 capítulos, así: Capítulo I información general; Capítulo II elaboración y presentación de la oferta; Capítulo III requisitos habilitantes y su verificación; Capítulo IV criterios de evaluación,

asignación de puntaje y criterios de desempate; Capítulo V riesgos asociados al contrato, forma de mitigarlos y asignación de riesgos; Capítulo VI acuerdos comerciales; Capítulo VII garantías; Capítulo VIII minuta y condiciones del contrato; y Capítulo IX listado de anexos, formatos, matrices y formularios.

Dentro de los pliegos de condiciones analizaremos lo previsto en los capítulos III y IV, debido que es allí donde se busca observar como se incluyen los criterios habilitantes y los de evaluación para determinar si se incluyen criterios de sostenibilidad. Bajo este presupuesto, uno de los primeros criterios que se observan es en la acreditación de la experiencia, lo cual es acorde a lo previsto en el Decreto 1860 de 2021, busca establecer criterios diferenciales para las MiPymes y para los emprendimientos y empresas de mujeres, permitiéndoles poder aportar más certificaciones de las que se les exigen a los demás tipos empresariales<sup>16</sup>.

Ahora bien, dentro de los criterios de evaluación se establecen diferentes situaciones para la asignación de los puntajes, estos son si el proceso está limitado a MiPymes o si el procesos se adelantará en el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debido a la obligación establecida en el artículo 67 de la Ley 915 de 2004. Sin embargo, no se incluyen más condiciones encaminadas a garantizar, por ejemplo, el empleo local, el uso de materiales reciclados o planes ambientales o ecológicos alrededor de los proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, dentro de las obligaciones generales del contrato se establece que para la ejecución el contratista deberá contratar obligatoriamente mano de obra no calificada entre el rango del 10% y del 30% del personal a contratarse para el desarrollo de la obra. Además, precisa que por lo menos el 5% de esa mano de obra local no calificada de la región deberá ser conformada por mujeres.

---

<sup>16</sup> El Proponente persona natural o jurídica que acredite la calidad de Mipyme o de emprendimiento y empresa de mujer con domicilio en el territorio nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015 y los artículos 2.2.1.2.4.2.4. y 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015, o las normas que los modifiquen, sustituyan o complementen, podrá probar la experiencia solicitada con un (1) contrato adicional a los cinco (5) inicialmente previstos, para un máximo de seis (6) contratos.

En caso de que el Proponente persona natural o jurídica acredite la calidad de Mipyme y de emprendimiento y empresa de mujer con domicilio en el territorio nacional de manera conjunta, podrá demostrar la experiencia solicitada con dos (2) contratos adicionales a los cinco (5) inicialmente previstos, para un máximo de siete (7).

También se incluye dentro de las obligaciones generales, previo análisis de conveniencia, la provisión de los bienes o servicios a utilizarse por parte de los sujetos de especial protección, al respecto señala:

2. [Previo análisis de oportunidad y conveniencia que se plasmará en los Documentos del Proceso, la Entidad Estatal incluirá la siguiente obligación]. Destinar a la ejecución del contrato, en un porcentaje del [la Entidad establecerá el porcentaje mínimo dentro del rango de cinco por ciento (5 %) al diez por ciento (10%) sin perjuicio de que el contratista incorpore un porcentaje superior al definido por la Entidad], la provisión de bienes o servicios por parte de alguno o algunos de los siguientes sujetos de especial protección constitucional: población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación, víctimas de conflicto armado interno, mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, así como la población de las comunidades indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitana, entre otros sujetos identificados por la Ley o la jurisprudencia de esta manera.

En términos generales los documentos tipo de infraestructura contemplan algunos criterios sociales que tienen un enfoque relacionado con el paradigma de la contratación pública sostenible, sin embargo, en su mayoría son los que taxativamente señala la Ley (Vinculación de personas con discapacidad, promoción de las MiPymes y promoción de los emprendimientos o empresas de mujeres). Aunque es importante observar que estos pliegos tipo reconocen elementos estructurales dirigidos abordar por ejemplo el fin de la pobreza y la igualdad de género.

No obstante, se puede observar que los pliegos tipo de infraestructura de transporte no incluyen un criterio que diferencie las particularidades de cada región como lo dispone el inciso tercero, del artículo 1° de la Ley 2022 de 2020, por lo que desconocer este mandato y las características económicas, culturales, de los recursos naturales y demás asociadas al entorno en el que se pretende adelantar el proceso de contratación, es un primer obstáculo para la materialización del desarrollo sostenible y cumplimiento de los ODS.

Además, los criterios establecidos en la minuta del contrato si bien apuntan a fortalecer el empleo y muy precariamente afrontar la desigualdad de género, no se establecen otros criterios que incidan para la participación y selección de los contratistas en la etapa precontractual como si sucede por

ejemplo con los pliegos tipo de infraestructura social, que establece dentro de los criterios de ponderación factores ambientales, asignándole puntaje a los proveedores que se comprometan con la siembra de especímenes arbóreos nativos de la zona; instalación de ciclo-parqueaderos; o la instalación de jardines con fines ornamentales horizontales o verticales.

## **2. Análisis de elementos para superar el reto**

Una vez visto los criterios sostenibles dentro del ámbito de socialmente responsables en los pliegos tipo de infraestructura de transporte se logra evidenciar que elementos podrían ser más efectivos para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y convertir los Documentos Tipo en verdaderos instrumentos que trasciendan del concepto tradicional de la contratación pública como medio para adquirir bienes y servicios a ser un mecanismo dinámico que establezca criterios que permiten un mayor aporte social, cultural, ambiental y económico desde la etapa precontractual, contractual y postcontractual.

Dentro de estos elementos, consideramos importante que la Agencia Nacional de Contratación Pública cree un mecanismo de participación regional que posibilite el análisis de las particularidades etnográficas, sociológicas, culturales, ambientales y económicas de cada región que garantice proyectos de infraestructura armónicos con el entorno. Para ello, autores como Núñez Aldana, S. M. (2022) propone la creación de un comité de coordinación interinstitucional para que la estructuración de los documentos tipo se realice con la representación de las regiones<sup>17</sup>.

Por otro lado, se puede a través de los criterios de ponderación y buenas practicas contractuales, como es el caso de los pliegos tipo de infraestructura social, incluir propuestas ponderables alrededor de la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte que apunten al beneficio social, como lo es al arte, a la participación ciudadana, a la movilidad, al bienestar social y a la protección del ambiente. Por ejemplo, garantizar que para la construcción se utilicen recursos

---

<sup>17</sup> Núñez Aldana, S. M. (2022). Comité de Documentos Tipo con Enfoque Regional: Una propuesta para garantizar el cumplimiento de la Ley 2022 de 2020 (Tesis de Maestría). Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa. Bogotá.

usados de las regiones como llantas, escombros de construcción y demolición, utilización de recursos naturales renovables de la región para la construcción de puentes peatonales, para la construcción de los peajes, entre otros.

Adicionalmente, buscar que los proyectos de infraestructura de transporte sean, en la mayor medida de lo posible, estructurados y apoyados por las comunidades, incluyendo servicios adicionales que integren a las comunidades, dentro del cual se encuentran proyectos asociados de arte público en las obras de infraestructura de transporte, como, por ejemplo, los murales realizados en los puentes.

## **2.1.Principales conclusiones de aprendizaje derivadas del estudio del reto**

La contratación pública sostenible en Colombia necesita evolucionar y desarrollarse mucho más para que pueda contribuir en el desarrollo social del país, para ello se necesita el compromiso del legislador y de las administraciones públicas de implementar instrumentos normativos vinculantes que fortalezcan la contratación pública actual. Además, como se evidenció en los ordenamientos jurídicos de Perú, España, Brasil y la Comunidad Europea, la sostenibilidad es principio que orienta la contratación y que establece mandatos de optimización para el desarrollo de los procesos de contratación. Ante esa orfandad normativa, y ante un sistema tan legalista como el colombiano, es poco probable que se adopten documentos o normas de soft law como las guías de compras públicas sostenibles con el ambiente y de compras públicas socialmente responsables expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Por su parte, los documentos tipo pueden ser un primer instrumento para lograr la adopción de mecanismos de sostenibilidad que fomente el desarrollo social, pero se necesita del compromiso de la Agencia, como ente rector de la compra pública, para articularse con las demás autoridades y entes territoriales para estructurar unos nuevos documentos tipo de infraestructura de transporte que respondan a lograr alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Bibliografía

- Contratación pública en Colombia en cifras y diseño de mecanismos. (s/f). Diario La República. Recuperado el 19 de octubre de 2023, de <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-herrera-saavedra-401993/contratacion-publica-en-colombia-en-cifras-y-diseno-de-mecanismos-3590584>
- MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte". Recuperada de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/files\\_2020/memoria\\_justificativa\\_resolucion\\_193\\_de\\_2021\\_concurso\\_de\\_meritos.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/memoria_justificativa_resolucion_193_de_2021_concurso_de_meritos.pdf)
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *Los Límites del Crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Borrero, A. P., & Rivera Beltrán, S. A. (2020). *Análisis de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las entidades públicas adheridas a Pacto Global Colombia* (Tesis de maestría). Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA. Bogotá.
- Sachs, J. D. (2017). *La era del desarrollo sostenible*. Ediciones Deusto. Barcelona.
- Organización de Naciones Unidas (2015). *Objetivos Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- Duque Botero, J. D. (2018). *CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA, SOCIALMENTE RESPONSABLE Y COMPETITIVA*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gimeno Feliú, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial* (415), 89-97.
- Kirsi-Maria, Hannele, Halonen. (2021). ¿Es la contratación pública apta para alcanzar los objetivos de sostenibilidad? Un enfoque jurídico y económico para la contratación pública verde. *Revista de Derecho Europeo y Comparado de Maastricht*, 28(4):535-555. doi: 10.1177/1023263X211016756.

- Antik, A. (2017). Los contratos administrativos como herramienta de inclusión social. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 4, núm. 2, 25-42. Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969794002/html/>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3. (2019, abril 11). Sentencia 52055 de 2019. [M.P. María Adriana Marín]. <https://cutt.ly/ZD5p4DV>
- Núñez Aldana, S. M. (2022). Comité de Documentos Tipo con Enfoque Regional: Una propuesta para garantizar el cumplimiento de la Ley 2022 de 2020 (Tesis de Maestría). Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa. Bogotá.