



Entidad originadora:	Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en lo relacionado con la Compra Pública Sostenible, la caución para la impugnación del Registro Único de Proponentes (RUP), la información sobre multas, sanciones, inhabilidades y actividad contractual, así como las cláusulas y compromisos anticorrupción y la verificación de listas restrictivas internacionales”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El presente proyecto normativo tiene por objeto modificar el marco reglamentario del Sistema de Compra y Contratación Pública, contenido en el Decreto 1082 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación–, con el fin de garantizar el cumplimiento de distintos mandatos constitucionales y legales, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Desde esta perspectiva, uno de los propósitos de la presente iniciativa es el de adecuar el marco reglamentario de la contratación pública, para que los procedimientos contractuales que desarrollan las Entidades Estatales de conformidad con lo establecido en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, cuenten con estructuras, reglas e instancias claras para incorporar consideraciones asociadas al cumplimiento de postulados constitucionales como el desarrollo sostenible, la protección de la naturaleza y derecho al medio ambiente sano. Por otro lado, el proyecto establece un parámetro para la constitución de la caución como requisito para la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes, conforme a lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007. De igual forma, precisa la inclusión en el Registro Único de Proponentes de las condenas a contratistas derivadas de responsabilidad civil contractual, con el propósito de hacer efectiva la inhabilidad prevista en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993, y fortalece los mecanismos de integridad mediante la exigencia de declaraciones y la incorporación de cláusulas anticorrupción en los procesos de contratación estatal.

1.1. La sostenibilidad como fin transversal del Sistema Compra y Contratación Pública

El Sistema de Compras y Contratación Pública tiene una particular e importante incidencia en la economía de un país. En promedio, este sistema representa alrededor del doce por ciento (12%) del Producto Interno Bruto – en adelante PIB – en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – en adelante OCDE – y puede alcanzar hasta el treinta por ciento (30%) del PIB en varios países en desarrollo¹. De conformidad con un estudio realizado por la Open Contracting Partnership y Spend Network, el gasto en contratación pública y el gasto en contratación como porcentaje del PIB en los países de la Alianza del Pacífico para 2017 fue el siguiente: en Chile, el gasto en contratación pública ascendió a USD 14.734 millones y representó el cinco coma tres por ciento (5,3%) del PIB; en Colombia, el gasto fue de USD 41.745,6 millones y representó el trece coma cuatro por ciento (13,4%) del PIB; en México, el gasto fue de USD 59.740 millones

¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *Panorama mundial sobre contrataciones públicas sostenibles*. [en línea]. 2017. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/gr_2017-spanish.pdf



y correspondió al cinco coma dos por ciento (5,2%) del PIB; y en Perú, el gasto fue de USD 24.476 millones, equivalente al once coma seis por ciento (11,6%) del PIB². En el caso colombiano, cifras más recientes muestran que, para el año 2022 las compras públicas representaron un diez coma ocho por ciento (10,8%) del PIB, mientras que para el año 2023 dicha participación fue del nueve coma cuarenta por ciento (9,40%), de acuerdo con el registro del SECOP I, SECOP II y la TVEC.

Estos datos no solo evidencian la relevancia de la compra pública para la economía del país, al mostrar al Estado como un gran consumidor de bienes, obras y servicios, sino que también ponen de manifiesto su potencial transformador como instrumento económico. En efecto, la contratación pública puede promover entre los agentes del mercado conductas que generen impactos positivos asociados al interés general, de manera que contribuya al cumplimiento de postulados de orden superior. Esto no ocurre únicamente a través de la ejecución del objeto contractual, sino mediante una planeación estratégica que incorpore dichos propósitos a lo largo de todo el proceso de contratación e, incluso, durante el ciclo de vida de los bienes, obras y servicios requeridos por el Estado. Esta perspectiva se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, según el cual la contratación pública es un instrumento para la realización de los fines del Estado, incluidos aquellos derivados de postulados constitucionales como la protección de la naturaleza (artículo 8), el derecho a un ambiente sano (artículo 79), el desarrollo sostenible (artículo 80) y el principio de valoración de los costos ambientales (artículo 267), entre otros. En consecuencia, las Entidades Estatales deben ejercer sus funciones y prestar los servicios a su cargo garantizando un aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Bajo esta perspectiva, la sostenibilidad deja de ser un criterio accesorio para convertirse en un eje estructural de la actividad contractual del Estado. Incorporarla no supone únicamente ajustar procedimientos, sino redefinir la manera en que se concibe la relación entre el gasto público, el mercado y la realización de los fines constitucionales. La contratación pública, entendida como una herramienta de intervención económica, está llamada a orientar decisiones que trascienden la satisfacción inmediata de necesidades y que inciden, de forma directa, en la preservación del entorno, la eficiencia en el uso de los recursos y la equidad intergeneracional. Este tránsito exige dotar de contenido preciso a nociones como desarrollo sostenible y compras públicas sostenibles, reconocer su anclaje en estándares internacionales y contrastar su materialización en otras jurisdicciones, para finalmente situar estas discusiones en el contexto colombiano, donde los avances alcanzados conviven con retos estructurales que aún condicionan la consolidación de este enfoque. En lo que sigue, se traza ese recorrido, no como un ejercicio meramente descriptivo, sino como la construcción de un marco que permita comprender y proyectar el papel transformador de la contratación pública en clave de sostenibilidad, a través de la propuesta normativa que acompaña este documento.

1.1.1. El desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como postulados orientadores de la actividad contractual del Estado

La preocupación por la protección del medio ambiente ha adquirido una relevancia creciente desde la segunda mitad del siglo XX, en la medida en que un número cada vez mayor de actores — estatales, económicos y sociales— ha reconocido la necesidad de preservar y conservar los recursos naturales como condición para

² OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP; SPEND NETWORK. *How governments spend: Opening up the value of global public procurement*. [en línea]. 2020. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf>



la continuidad de la vida en el planeta. Este impulso encuentra un hito decisivo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, escenario en el que la comunidad internacional comenzó a estructurar una agenda común frente a problemáticas emergentes como la contaminación transfronteriza y el uso de los recursos naturales en condiciones que no comprometan a las generaciones futuras. A partir de entonces, el desarrollo del derecho internacional ambiental ha sido progresivo y sostenido, materializándose en espacios como la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, la Cumbre de Johannesburgo de 2002 y la Conferencia Río+20 de 2012, entre otros, de los cuales han surgido principios, objetivos y compromisos que han orientado la acción multilateral en materia de protección ambiental y desarrollo sostenible³.

En este contexto, los Estados han adelantado esfuerzos progresivos por incorporar en sus ordenamientos jurídicos instrumentos orientados a la protección del ambiente, mediante la regulación de actividades de conservación y el establecimiento de límites al aprovechamiento de los ecosistemas. Colombia no ha sido ajena a esta evolución. Incluso antes de su desarrollo constitucional en la materia, ya se habían estructurado marcos normativos dirigidos a la protección de los recursos naturales, entre los cuales destaca el Código de Recursos Naturales como uno de los principales antecedentes.

En el caso colombiano, este proceso de consolidación normativa alcanzó un punto de inflexión con la Constitución Política de 1991, que incorporó de manera expresa un conjunto de disposiciones orientadas a la protección del medio ambiente y al uso racional de los recursos naturales, configurando lo que la doctrina ha denominado la “Constitución Ecológica”⁴. En efecto, el texto constitucional consagra mandatos que van desde el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8), la consagración de la función ecológica de la propiedad (artículo 58) y la especial protección de determinados bienes ambientales, como la inalienabilidad de los parques naturales (artículo 63), hasta el reconocimiento del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano (artículo 79) y el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales conforme al desarrollo sostenible (artículo 80). A ello se suma la obligación de desarrollar la función administrativa bajo criterios de eficacia y economía (artículo 209), aspecto que sirve de fundamento para la incorporación de criterios de sostenibilidad en la contratación estatal; la dimensión ambiental del control fiscal (artículo 267), que exige la valoración de los costos ambientales en la gestión de los recursos públicos; así como la previsión según la cual la actividad económica y la iniciativa privada encuentran límites en el interés social y ambiental (artículo 333), junto con la facultad de intervención del Estado en la economía para racionalizarla y garantizar la preservación de un ambiente sano (artículo 334).

³ Al respecto la doctrina en materia de derecho internacional ambiental ha señalado: “En los últimos cincuenta años el derecho ambiental internacional ha evolucionado de forma extraordinaria, destacándose especialmente el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión de los retos ambientales pasados y presentes. A lo largo de estos años su desarrollo ha estado marcado por tres grandes hitos: La Conferencia sobre el Medio Humano de 1972, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012. Los trabajos desarrollados por esas Conferencias han sentado las bases del actual Sistema de derecho ambiental universal” GAFNER-ROJAS, Claudia María. *El Derecho Internacional Ambiental y su reflejo en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018. pág. 19.

⁴ AMAYA NAVAS, Óscar. *La Constitución Ecológica de Colombia* (Tercera ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.



Los mandatos constitucionales en los que se sustentan las distintas acciones dirigidas a la protección del medio ambiente han sido extensamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En particular, en lo relacionado con el derecho al medio ambiente sano, la Corte Constitucional ha explicado que:

“El derecho al medio ambiente y en general, los derechos de la llamada tercera generación, han sido concebidos como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. De esta manera deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana [...] No sólo se entendió el medio ambiente como un derecho esencial de los seres humanos, sino como uno de los fines del Estado, porque de su concreción depende no sólo el desarrollo integral de la especie humana, sino también la protección de las más mínimas condiciones de supervivencia”⁵.

En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha ido evolucionando, al reconocer al ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido en el concurren las siguientes dimensiones:

“(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”⁶.

A partir de esta comprensión, el derecho al ambiente sano se proyecta como un límite material al ejercicio de la actividad económica y, de manera correlativa, a los patrones de producción y consumo. En efecto, si bien la Constitución reconoce la libertad económica, esta no es absoluta y debe ejercerse en armonía con el interés general y con los mandatos de protección ambiental, de suerte que las actividades productivas y las decisiones de consumo no pueden desarrollarse en detrimento de las condiciones ecológicas que garantizan la vida y el bienestar colectivo. Así, el derecho al ambiente sano no solo opera como una garantía exigible frente al Estado, sino también como un parámetro que orienta y limita la conducta de los particulares, en la medida en que el aprovechamiento de los recursos naturales —tanto en la producción como en el consumo— debe realizarse dentro de márgenes que aseguren su sostenibilidad. Bajo esta lógica, la actividad económica deja de estar guiada exclusivamente por criterios de eficiencia o rentabilidad, para incorporar consideraciones ambientales que buscan evitar la generación de externalidades negativas y garantizar la preservación de los recursos para las generaciones futuras, consolidando así un modelo de desarrollo en el que la sostenibilidad actúa como condición de legitimidad de las dinámicas del mercado.

De allí la relevancia de la noción de *desarrollo sostenible* como respuesta a la preocupación mundial por el estado del medio ambiente⁷, que se ha asentado en el ordenamiento jurídico colombiano “como el canon constitucional para el aprovechamiento de la naturaleza, conforme se desprende del artículo 80 superior,

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-415 de 17 de junio de 1992. C.P. Ciro Angarita Barón.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-632 de 24 de agosto de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷ El Informe Bruntland explica al desarrollo sostenible como un modelo de crecimiento que satisface “las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. *Nuestro futuro común*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 1987.



[conciliando] dos ideas aparentemente contrapuestas, al imponer unos límites ambientales—o naturales— y sociales al crecimiento económico, con sustento en una solidaridad intergeneracional”[Corchetes propios]⁸. En ese orden, el desarrollo sostenible fue concebido para ser “el marco dentro del que se resuelvan las tensiones que se suscitan entre el aprovechamiento de recursos naturales y la satisfacción de las necesidades de las generaciones presente y futuras, encaminando el ejercicio de la actividad económica y el desarrollo tecnológico en un paradigma que reconoce que la explotación inmisericorde del medio ambiente puede traer graves consecuencias para la subsistencia del género humano”⁹. En línea con esto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que:

“El concepto de desarrollo sostenible es considerado por muchos expertos como una categoría síntesis que resume gran parte de las preocupaciones ecológicas. [...] [T]al concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente.[...]. La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias[2]. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.

Considera la Corte que muchas de las obligaciones ecológicas impuestas por la Carta de 1991 adquieren mayor significado a la luz de esta idea de desarrollo sostenible. Así, es claro que el derecho a un medio ambiente sano (CP art 79) incluye no sólo el derecho de los actuales habitantes de Colombia sino también el de las generaciones futuras. Igualmente, la obligación estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79 inciso 2) no debe entenderse en un sentido puramente conservacionista como la imposibilidad de utilizar productivamente los recursos naturales para satisfacer las necesidades de las personas, ya que los “seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” (Principio 1 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga a efectuar una utilización sostenible de tales recursos. [...]

En tal contexto, es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art 4), 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”¹⁰.

En esa línea, el Alto Tribunal constitucional también ha sostenido que: “El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico, sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con el desarrollo armónico de la naturaleza”¹¹. Conforme a esto, la Corte Constitucional colombiana ha explicado que:

“[...] en la balanza desarrollo económico – preservación del medio ambiente, ha ido restringiendo la amplitud y flexibilidad con que se miraba el concepto bienestar económico, para adentrarse

⁸ SARMIENTO CANTILLO, Alejandro Raúl. La lucha contra el cambio climático y su inevitable impacto en el derecho de propiedad privada: ¿de la función ecológica a la función climática? En: MONTES CORTÉS, C. (ed.). Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo XXV. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2025. p. 65-105.

⁹ Ibid.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-339 del 7 de mayo de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.



paulatinamente por una mayor propensión de la protección del medio ambiente, atendiendo el impacto ambiental que generan ciertas actividades sobre el entorno ecológico y sus componentes, además del desconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Ello se ha reflejado en la imposición de una serie de limitaciones y condicionamientos al ejercicio de la libertad de la actividad económica, que buscan hacer compatibles de una manera más justa el desarrollo económico con la necesidad e interés superior de mantener y preservar un ambiente sano”¹²

En ese orden, es claro que la protección de la naturaleza implica un límite a la actividad económica, derivado de la necesidad de preservar el ambiente como único entorno conocido en el que es posible la vida, así como de la urgencia de garantizar la disponibilidad de los recursos indispensables para la subsistencia de las generaciones presentes y futuras. Este límite no se agota en una restricción negativa, sino que se proyecta como un mandato de actuación orientado a armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental.

En tal sentido, se configura un deber que no solo incumbe al Estado en su condición de regulador y garante del interés general, sino también a los actores económicos que desarrollan actividades de aprovechamiento de los recursos naturales, quienes encuentran en el ordenamiento jurídico parámetros claros de conducta, en la medida en que “[...] los preceptos constitucionales referentes a la función ecológica de la propiedad y la empresa tienen el objetivo de conciliar estos intereses, y guardan coherencia con la plasmación constitucional del concepto de desarrollo sostenible o sustentable”¹³. Esto encuentra sustento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sostenido que el desarrollo de la actividad económica está sujeto a límites trazados por el interés general, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente, en tanto la empresa, como mecanismo dinamizador de la propiedad privada, también se encuentra sometida a la función ecológica de la propiedad privada, a la que se refiere el artículo 58 superior¹⁴.

Debido a esto la función ecológica de la propiedad y de la empresa no solo impone límites sustantivos al ejercicio de las libertades económicas, sino que redefine el alcance de las decisiones públicas en contextos donde confluyen intereses económicos y ambientales. En efecto, la actividad contractual del Estado no puede comprenderse al margen de los fines que orientan su actuación, en la medida en que —como lo reconoce la doctrina— la negociación estatal se encuentra atravesada por el “interés público que encierra” y por la

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ RODAS MONSALVE, Julio César. *Constitución y derecho ambiental: principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente*. Bogotá: Cargraphics, 2001.

¹⁴ En la Sentencia T-226 de 1995, con ponencia de Fabio Morón Díaz se sostuvo que: “La preservación y conservación del ambiente es una responsabilidad que compromete la acción conjunta del Estado y de los particulares. Dentro de este orden de ideas, el deber del empresario es permanente y genérico, ya que la capacidad de todo empresario de derivar derechos del libre ejercicio del derecho al trabajo a su vez significa una correlativa obligación social y ecológica nacida del artículo 25 y 58 superiores. En consecuencia el particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo, con el fin de no causar deterioro al medio ambiente y reducir a sus más mínimas consecuencias la perturbación producida al ecosistema, dentro de los niveles permitidos por las autoridades administrativas, y ello dentro del principio constitucional de que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que tiene una función ecológica”. De otra parte, en la sentencia T-282 de 2012, con ponencia de Juan Carlos Henao Pérez consideró que: “La función ecológica de la propiedad, inherente a la función social, que opera como límite intrínseco y también como delimitación legal del derecho sobre la cosa (art. 58 C.P.). Pero también esta noción se reconoce en la empresa como forma en que se dinamiza la propiedad (art. 333) y por consecuencia, en la actividad de los trabajadores de la misma o de quienes ejercen la libertad de profesión u oficio de manera independiente (arts. 25 y 26 C.P.). Y, finalmente, también es advertible dentro de los propios derechos del consumidor (art. 78 C.P.), en tanto derecho colectivo que impone deberes. La función y la delimitación ecológica generalizada sobre las libertades económicas se configura desde la Constitución, por el impacto ambiental que en todo caso produce su ejercicio, uso y goce para el colectivo social y también para las generaciones futuras”.



“finalidad de interés general que guía todo comportamiento de las entidades públicas”¹⁵. Así, el contrato estatal no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para la realización de los fines del Estado, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, que lo vincula al cumplimiento de dichos fines y a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Bajo este entendimiento, la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible —reconocidas como fines estatales en el orden constitucional— se integran necesariamente en la finalidad de la contratación pública. Esto implica que las decisiones contractuales no solo deben respetar los límites ambientales, sino también contribuir activamente a su realización, incorporando criterios de sostenibilidad en la estructuración, adjudicación y ejecución de los contratos.

En esta línea, la evolución reciente de la contratación pública evidencia un cambio sustancial en su finalidad, que supera su tradicional concepción como un simple mecanismo de aprovisionamiento para la Administración. En efecto, como lo ha señalado la doctrina, el contrato estatal estuvo durante un tiempo centrado en su función de adquisición de bienes, obras y servicios¹⁶; sin embargo, esta orientación ha sido progresivamente transformada con el resurgimiento de funciones vinculadas a la realización de políticas públicas¹⁷. Así, la denominada *contratación estratégica* introduce objetivos adicionales —ambientales, sociales y de innovación— que comportan un verdadero “cambio de paradigma del contrato”¹⁸, en el que la compra pública deja de estar guiada exclusivamente por criterios económicos para incorporar finalidades asociadas al interés general y al desarrollo sostenible. En este contexto, la contratación estatal se consolida como un instrumento de intervención que permite no solo satisfacer necesidades institucionales, sino también orientar el mercado hacia prácticas productivas más sostenibles y socialmente responsables¹⁹.

En este contexto, los postulados constitucionales relacionados con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible no solo delimitan el ejercicio de las libertades económicas, sino que proyectan efectos directos sobre la forma en que el Estado orienta su actividad contractual. En efecto, si la actividad económica de los particulares se encuentra sujeta a límites derivados del interés general —entre ellos la protección del ambiente—, con mayor razón la actuación del Estado, en su calidad de principal agente económico, debe incorporar dichos criterios en sus decisiones de gasto y contratación. La compra pública, en tanto mecanismo de intervención en el mercado, se configura, así como un instrumento idóneo para trasladar los mandatos constitucionales al funcionamiento concreto de la economía, incentivando prácticas productivas y de consumo compatibles con la sostenibilidad.

Desde esta perspectiva, la contratación estatal no puede entenderse como un proceso neutral o meramente operativo, sino como un espacio en el que se materializan y armonizan las tensiones entre desarrollo económico, eficiencia en el uso de los recursos públicos y protección ambiental. En esa medida, el enfoque de compras públicas sostenibles permite integrar estos elementos dentro de un mismo marco de decisión, en el que la selección de bienes, obras y servicios no solo responde a criterios de costo o calidad, sino también a su impacto ambiental y social a lo largo de su ciclo de vida. Ello supone reconocer que la satisfacción de las

¹⁵ BENAVIDES, José Luis. *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. 2. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 20.

¹⁶ BENAVIDES, José Luis. *Contratación estratégica. Un cambio en la concepción de las compras públicas*. Revista Digital de Derecho Administrativo, n.º 34. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2025, p. 10.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 11.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 9.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 12.



necesidades estatales debe ser coherente con la garantía del derecho a un ambiente sano y con el principio de desarrollo sostenible, incorporando variables como la eficiencia energética, la reducción de emisiones, el uso responsable de recursos y la minimización de externalidades negativas.

En el caso colombiano, esta orientación no constituye una opción discrecional de política pública, sino una consecuencia necesaria del entramado constitucional que reconoce el carácter transversal de la protección ambiental y la erige como uno de los fines del Estado. En este sentido, la contratación pública se consolida como un instrumento privilegiado para materializar dichos mandatos, en la medida en que permite integrar criterios de sostenibilidad desde la planeación hasta la ejecución contractual. De este modo, el poder de compra del Estado deja de ser un simple mecanismo de aprovisionamiento para convertirse en una herramienta estratégica de transformación económica y social, orientada a promover patrones de producción y consumo compatibles con la preservación de los recursos naturales. En consecuencia, el Sistema de Compra Pública está llamado a profundizar y consolidar el enfoque de compras públicas sostenibles, no solo como una tendencia contemporánea, sino como una exigencia derivada de la Constitución, que impone al Estado el deber de articular su actividad contractual con la protección del ambiente y la garantía de las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras, en la medida en que el artículo 80 de la Constitución Política impune al desarrollo sostenible como único modelo de aprovechamiento de la naturaleza.

1.1.2. Aproximación conceptual a la compra pública sostenible

La contratación pública a nivel internacional está girando hacia una “contratación pública verde”²⁰ o también denominada “compra pública ecológica o sostenible”²¹. Con este concepto se alude a “un proceso por el que las autoridades públicas tratan de adquirir productos, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros productos, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar”²². Esta modalidad verde hace parte de la contratación estratégica, cuyo fin es incorporar estímulos relacionados con políticas públicas, como la actuación sostenible de la administración, el estímulo al desarrollo de mipymes, las acciones afirmativas frente a la disparidad de género, entre otros²³.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) define la contratación pública sostenible como “un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos de una manera que logra la mejor relación calidad-precio a lo largo de toda la vida en términos de generar beneficios no solo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, minimizando al mismo tiempo los daños al medio ambiente”²⁴. Por su parte, la norma ISO 20400, establece que “una compra sostenible es aquella que tiene el mayor impacto positivo ambiental, social y económico posible durante todo el ciclo de vida y que busca minimizar los impactos adversos”²⁵.

²⁰ FIGUEROA MENDOZA, Mauricio y PIANTINI MONTIVERO, Daniela. Los criterios de sustentabilidad en el contrato público como deber estratégico del Estado. En: *Revista de Derecho Administrativo*. 2024, no. 39, p. 43-60.

²¹ RUIZ OLMO, Irene. La descarbonización como elemento integrante de las cláusulas ambientales en la contratación pública. En: *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2024, vol. 15, n.º 1.

²² COMISIÓN EUROPEA. *Contratación pública para un medio ambiente mejor*. COM (2008).

²³ BENAVIDES, José Luis. Contratación estratégica. Un cambio en la concepción de las compras públicas. En: *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 2025, no. 34, p. 9-41. Universidad Externado de Colombia.

²⁴ UNIEP, Sustainable Public Procurement. How to “Wake the Sleeping Giant”, 2021.

²⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 20400:2017. Compras sostenibles. Directrices. 2017.



En este contexto, las Compras Públicas Sostenibles ya son una institución jurídica con enfoque utilizado por los organismos internacionales públicos y los Estados para la adquisición de bienes y servicios, tomando en consideración criterios ambientales que contribuyen a disminuir el impacto en el medio ambiente. Particularmente, la doctrina ha identificado por lo menos seis categorías de criterios ambientales que pueden incorporarse a las Compras Públicas Sostenibles²⁶: el eco etiquetado y los certificados ambientales, la gestión ambiental, la prohibición de uso de productos o servicios ambientalmente dañinos, la valoración de sanciones ambientales, la infraestructura estatal ambientalmente amigable y el cambio de racionalidad en el sistema de compras públicas.

El ecoetiquetado y las certificaciones ambientales son mecanismos a través del cual se identifican los productos ambientalmente amigables por medio de rótulos o sellos que acreditan el cumplimiento de estándares medioambientales como la eficiencia energética, la gestión forestal sostenible o la minimización de emisiones de CO₂ durante el proceso de manufactura. Este criterio admite distintas modalidades y alcances para evaluar los criterios ambientales a lo largo del ciclo de vida del producto, ya sea como un etiquetado otorgado por el sector privado o a través de organizaciones no gubernamentales o asociaciones industriales. Este criterio puede usarse como parámetro de valoración positiva dentro de los procesos de selección.

La gestión ambiental, comprende el conjunto de parámetros mínimos que los proveedores deben observar en su operación, tales como políticas internas de eficiencia energética, racionalización del uso del agua, gestión diferenciada de residuos según su tipo, reducción de emisión de gases de efecto invernadero o uso de tecnologías limpias. Este criterio puede incorporarse como recomendación dentro de los pliegos de condiciones y su verificación puede realizarse mediante certificaciones expedidas por terceros o por sistemas de gestión de calidad.

La prohibición de adquirir productos o servicios ambientalmente dañinos tiene como finalidad que el Estado excluya de su promoción y financiación bienes o servicios cuya producción, utilización o gestión tenga como resultado altas afectaciones al medio ambiente. Este criterio está orientado a la prohibición de productos que contienen sustancias lesivas para la capa de ozono o que pueden producir grandes afectaciones a los ecosistemas, buscando que el Estado no sea indiferente frente al impacto que justamente puede causar los bienes o servicios que se adquieren con recursos públicos.

La valoración de sanciones ambientales, como criterio de las Compras Públicas Sostenibles, funciona como un criterio de elegibilidad, que impide al Estado contratar con personas naturales o jurídicas que hayan sido condenadas o sancionadas judicial o administrativamente frente a la normatividad ambiental. En el marco de este criterio, se exige un comportamiento ambientalmente responsable a quienes pretenden concurrir a un proceso de selección.

La sostenibilidad de la infraestructura estatal es un criterio que se orienta a garantizar que las obras, edificaciones e instalaciones públicas incorporen materiales, procesos constructivos y prácticas ambientales responsables a lo largo de su ciclo de vida. Con este criterio busca reducirse directamente el impacto ambiental de la actividad del Estado en sector de infraestructura y, por el otro, convertir las instalaciones públicas en modelos de referencia que promuevan en el sector privado la adopción de estándares similares de sostenibilidad. Dentro de este criterio se destacan metas como la sustitución progresiva de sistemas de

²⁶ LOZANO VILLEGAS, Germán. Las compras públicas como herramienta para la mitigación del cambio climático. En: *Emergencia climática: Prospectiva 2030*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021. p. 435.



iluminación convencional por tecnologías de bajo consumo energético en la totalidad de sus edificios públicos, entre otros.

Por último, el criterio de racionalidad en el sistema de compras públicas agrupa los criterios dirigidos no al proveedor sino directamente al funcionario encargado de las gestionar la adquisición de los bienes o servicios desde las entidades estatales. Bajo este criterio busca superarse la lógica del precio más bajo a corto plazo para, en su lugar, adoptar una evaluación fundamentada en el costo total a lo largo del ciclo de vida del bien o servicio. Por otro lado, exige que las entidades públicas realicen un análisis integral del impacto ambiental y social del producto desde la extracción de sus materias primas hasta su disposición final y, por último, supone la implementación de sistemas de información que permitan registrar, verificar y reportar públicamente la huella ecológica de las adquisiciones del Estado.

El modelo de Compras Públicas Sostenibles, parte de considerar que el Estado en el marco de sus obligaciones prestacionales y con una función importante en las economías nacionales, no solo debe garantizar su funcionamiento como regulador, sino también desde la perspectiva de consumidor. Este modelo se fundamenta en el “análisis del ciclo de vida” y la “cadena de suministros”, que permite identificar impactos ambientales potenciales asociados a un producto, como el ciclo completo del producto, las etapas de procesamiento de materias primas, producción, transporte, uso, mantenimiento, reutilización, reciclaje y disposición de los residuos. En ese sentido, el sistema de compras públicas busca que no solo se valore el precio, sino también el ciclo de vida del producto o del servicio, considerando su impacto tanto social como ambiental.

Este giro hacia la contratación pública sostenible cuestiona el modelo tradicional de compras públicas concebido para que el Estado pudiese satisfacer sus necesidades de bienes y servicios con mayor agilidad, sin considerar factores distintos a la optimización de los recursos públicos. En pocas palabras, lo relevante en este modelo era encontrar un mecanismo que permitiera al Estado funcionar y cumplir sus diversas obligaciones. Sin embargo, esta visión ha cambiado paulatinamente, reconociendo la importancia de que las compras públicas garanticen una optimización integral de los recursos, de modo que, el precio no solo sea competitivo, sino que también se valore el ciclo de vida del producto o servicio y su impacto en la sociedad y el medio ambiente²⁷. De ahí, que cada vez las compras sostenibles logren mayor importancia en los modelos de contratación de los Estados.

Las compras públicas sostenibles no se restringen a consideraciones ecológicas, ya que también exigen compatibilidad con principios como la transparencia, competencia, rendición de cuentas, entre otros, que permiten garantizar que la sostenibilidad se integre de manera adecuada al régimen contractual. La importancia de este modelo de compras radica en la capacidad del Estado para influir en el mercado como uno de los principales agentes económicos. Al exigir estándares sostenibles a contratistas y proveedores, se promueve la transformación de las cadenas de producción y distribución, incentivando patrones de consumo responsables, innovación y mejores prácticas empresariales. Esto ha implicado desmitificar ciertas percepciones tradicionales, en especial, de que estas compras resultan más costosas o que dependen exclusivamente de bienes importados. Por el contrario, se ha señalado que el análisis del costo durante todo el ciclo de vida del producto demuestra posibles ahorros futuros, al tiempo que puede estimular la producción local y el uso de tecnologías sostenibles. No obstante, es importante precisar que su implementación enfrenta

²⁷ Ibid.



retos como la falta de información técnica, escasa oferta de bienes sostenibles, vacíos regulatorios y dificultades de seguimiento, pero la experiencia comparada indica que estos obstáculos pueden superarse mediante capacitación, coordinación institucional, participación del sector privado y políticas públicas claras²⁸.

El acercamiento a las compras sostenibles como institución es propio de la proliferación de pautas de *soft law*, así como de mecanismos convencionales y normas jurídicas que apuestan porque el Estado cumpla sus compromisos internacionales en materia de adaptación y mitigación del cambio climático y de protección ambiental. En ese sentido, la contratación pública se convierte en un instrumento adecuado para materializar la política pública ambiental en el país y para afianzar los compromisos internacionales en protección ambiental.

Este giro de la contratación pública hacia un modelo más sostenido y basado en compromisos ambientales, encuentra respaldo en instrumentos internacionales como la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022; la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que apuntan a un sistema basado en el aprovechamiento de los recursos del presente, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, fundamentando un desarrollo que interrelaciona el componente ambiental, económico y social. Estos Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen un background y soporte de gran relevancia al desarrollo de compras públicas sostenibles, no sólo por la transversalidad del compromiso ambiental, sino por el marco conceptual que se habilita, en el que la contratación pública cumple un rol fundamental como articulador de políticas.²⁹ Además, existe un Objetivo de Desarrollo Sostenible – ODS 12, que busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles y en sus metas y que fundamenta una de sus metas en promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Estas pautas de contratación sostenible a nivel internacional cada vez encuentran mayor auge. Por ejemplo, en la Unión Europea rigen las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del 26 de febrero de 2014, que obligan a los Estados a considerar los temas ambientales en las distintas actividades de abastecimiento que desarrollan. En esta misma línea, el ingreso de Colombia a la OCDE en el 2020 ha implicado que como país tenga que cumplir con ciertos lineamientos en la contratación pública para proteger el ambiente y los ecosistemas³⁰.

Particularmente, transformación del sistema de compras públicas en el país de cara a la protección del ambiente se explica por la confluencia de distintas causas³¹:

En primer lugar, la aplicación de parámetros ambientales en la contratación estatal se fundamenta en los desarrollos técnicos de las ciencias ambientales, que apuntan a mejorar los resultados devastadores de la

²⁸ Ibid.

²⁹ LOYOLA CASTRO, Claudio. *Compras públicas sostenibles: El uso estratégico de la contratación pública, social y ambiental*. 1. ed. Santiago de Chile: Claudio Loyola Castro, 2023. p. 15.

³⁰ FIGUEROA MENDOZA, Mauricio y PIANINI MONTIVERO, Daniella. Los criterios de sustentabilidad en el contrato público como deber estratégico del Estado. En: *Revista de Derecho Administrativo*. 2024, no. 39, p. 43-60.

³¹ DÍAZ-DÍEZ, Cristian. El giro hacia una contratación pública verde en Colombia: la protección del medio ambiente como política horizontal. En: *Revista de Derecho (Valdivia)* [en línea]. 2025, vol. 38, no. 2, p. 201-220. Publicación electrónica 14 nov. 2025. ISSN 0718-0950.



acción humana en el ecosistema y hacen urgente la acción frente al cambio climático, el deterioro de la calidad del aire, la destrucción de la biodiversidad y la pérdida de los ecosistemas. Bajo estas reflexiones, se impulsan técnicas sostenibles de manejo de reciclaje, tratamiento de residuos, aprovechamiento de fuentes de energía no renovables, mediciones de la huella de carbono y se promueve la transición hacia formas de energías limpias y la adquisición de productos de bajo impacto ambiental. Dichas reflexiones, también han venido acompañadas de una mayor conciencia social frente a los problemas que afectan el ambiente, lo que ha hecho que la ciudadanía exija cada vez más la intervención del Estado en las políticas de protección del ambiente, convirtiendo el cuidado del ecosistema a la vez en un criterio de legitimidad política³².

En segundo lugar, la tendencia hacia una compra pública sostenible puede analizarse desde la perspectiva de la constitucionalización del derecho administrativo económico, desde donde debe garantizarse el mandato constitucional del Estado a intervenir en la economía, entre otros, para garantizar el derecho colectivo al disfrute del ambiente sano, en la que se incluye la valoración de costos ambientales como uno de los principios constitucionales que rige la contratación pública. Así mismo, este giro hacia una construcción de un sistema de compras públicas verde se fundamenta en lo que la misma Corte Constitucional ha denominado la Constitución Ecológica, que se compone de todas aquellas disposiciones que buscan proteger el ambiente e implementar un modelo de desarrollo sostenible que permea todas las instituciones del Estado.

En este escenario, puede plantearse que la compra pública sostenible es un enfoque o perspectiva que integra criterios ambientales, sociales y económicos en todas etapas del proceso de contratación estatal dentro del sistema de compras públicas, cuyo propósito es minimizar los impactos derivados de la adquisición de bienes, obras o servicios. Esta perspectiva reconoce el rol del Estado como agente económico y estratégico que tiene la capacidad para orientar al mercado hacia prácticas responsables y para promover la transición ecológica. De acuerdo con ello, el sistema de compras públicas colombiano ha cambiado su visión mediante leyes y reglamentos que obligan a las entidades públicas a incorporar criterios ambientales en sus procesos de contratación. Como ejemplo de ello, puede citarse a la Ley 2232 de 2022 y el Decreto 142 de 2023, que dentro de su marco normativo establecen prohibiciones, incentivos y lineamientos específicos para reducir el uso de plásticos de un solo uso, promover materiales reciclados de origen nacional y evaluar las ofertas con base en criterios ambientales vinculados al objeto contractual.

En esta misma apuesta, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la “Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable” Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, 2024³³, en la que señaló que “es importante que todos los actores del Sistema de Compra y Contratación Pública entiendan que, garantizar la sostenibilidad en los Procesos de Contratación, más que un objetivo de política pública es un imperativo que deviene de la propia Constitución Política de 1991”. En dicha guía se sostiene que el modelo de compras públicas sostenible debe acompañar las distintas etapas del proceso de contratación: en la planeación estratégica con el establecimiento de lineamientos internos de Compras Públicas Sostenibles incorporen los principios de Valor por Dinero, Análisis

³² AMAYA-ARIAS, Ángela María y RODRÍGUEZ SANMIGUEL, Santiago. Hacia un nuevo marco de protección de la biodiversidad en Colombia. En: *Revista de Derecho Ambiental*. 2022, vol. 2, no. 18, p. 307-343. 308

³³ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Guía de contratación pública sostenible y socialmente responsable*. Bogotá, 2024. Disponible en: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_de_contratacion_publica_sostenible_y_socialmente_responsable_2024.pdf



de Ciclo de Vida, Consumo Responsable, Responsabilidad Social, Crecimiento Verde e Inclusivo, entre otros; en la etapa precontractual en la elaboración de estudios y documentos previos que integren criterios ambientales y sociales; en la etapa contractual con la incorporación de cláusulas contractuales orientadas a dichos fines; y en la etapa poscontractual con la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales pactadas.

En todo caso, dicha apuesta por consolidar la compra pública sostenible como institución jurídica implica, entre otras cosas, enfocar los esfuerzos de los operadores en la etapa previa de los contratos, destinando no solamente el recurso humano, técnico, tecnológico y político, sino además la inter institucionalidad suficiente para lograr la definición de cada vez mayores y más sofisticados criterios ambientales, no solo de tipo discrecional o de desempate de ofertas, sino también de carácter esencial frente al objeto del contrato, que puedan garantizar la calidad de la oferta en el proceso de adjudicación e incluso, eventualmente, puedan reorientar las necesidades a contratar, teniendo en cuenta modelos de aprovechamiento o de economía circular, que se presentan de manera alternativa y coherente con la producción y el consumo amigable con el medio ambiente.³⁴

De igual manera, Díaz Diez menciona que, si bien la protección del medio ambiente en el sistema de compras públicas es una finalidad legítima, en términos políticos, jurídicos y científicos, debe tenerse en cuenta los siguientes desafíos: i) la intersección de los sectores del derecho administrativo económico y del Derecho ambiental le imprime a la contratación pública el desafío de gestionar la incertidumbre científica que es connatural al manejo de los riesgos ambientales; ii) las entidades estatales deben ejercer racionalmente la discrecionalidad administrativa, de manera que, en cada circunstancia, la incorporación de criterios ambientales en la actividad contractual obedezca a un ejercicio riguroso de análisis y justificación; iii) la protección del medio ambiente un mandato de optimización debe ponderarse con los demás postulados que también dirigen las compras públicas. De este modo, estos retos deben convertirse en oportunidades para dotar de eficacia la contratación pública verde, para lo que es necesario la colaboración interdisciplinar de los sectores científicos y del resto de la comunidad, la aplicación del principio de proporcionalidad en el examen de la pertinencia de incluir o no criterios ambientales, la función pedagógica de la Agencia Nacional de Contratación Pública, la asistencia técnica del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la inspección de los órganos judiciales y de control ³⁵.

1.1.3. Las compras públicas sostenibles en los instrumentos internacionales para la protección del ambiente y acción climática

La incorporación de la Compra Pública Sostenible responde a un proceso de construcción normativa y política internacional, que, durante varias décadas, ha reconocido la necesidad de armonizar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y el bienestar social y adoptar decisiones de producción y consumo responsable a nivel global. En este contexto, en 1992 se celebró en Río de Janeiro, Brasil la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la 'Cumbre para la Tierra' que reunió a líderes políticos, diplomáticos, científicos, representantes de los

³⁴ GONZÁLEZ MORA, Karol. *El poder de las compras públicas verdes: Cómo la sostenibilidad y el control fiscal pueden transformar las inversiones estatales en motores del desarrollo*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 2025. p. 155.

³⁵ DÍAZ-DÍEZ, Cristian, Op. cit.



medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales (ONG) de 179 países para hacer un esfuerzo especial por centrarse en el impacto de las actividades socioeconómicas humanas sobre el medio ambiente³⁶.

Uno de los resultados principales de la Cumbre fue la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 (CMNUCC)³⁷. Su objetivo, contemplado en el artículo 2, es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible³⁸. Para la consecución de ese objetivo, el artículo 3 de la Convención establece que las Partes deberán proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, siendo los países desarrollados quienes deben tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

En el contexto colombiano, la CMNUCC fue incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 164 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992", con lo cual el Estado colombiano asumió compromisos vinculantes de reducción y control de emisiones que tienen incidencia directa sobre la adopción de decisiones políticas en la materia. De acuerdo con los compromisos para países en desarrollo, como Colombia, en la convención se estableció la importancia de tomar las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, y el acceso a ellos, a otras partes. Conforme lo establece la Corte Constitucional, esta estipulación es manifestación de la internacionalización de las relaciones ecológicas (CP art. 226) y de la cooperación internacional del Estado colombiano en materia de protección del medio ambiente (CP art. 80), cometidos a alcanzar de conformidad con los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional³⁹. Aunque la CMNUCC no reguló explícitamente las compras públicas, su incidencia sobre la CPS es fundamental al establecer obligaciones en materia de la lucha contra el cambio climático y determinar un marco de política pública que tiene incidencia en las actividades de consumo⁴⁰.

En el marco de la Trigésima Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP30), realizada en Belém do Pará, Brasil, Colombia suscribió la Declaración de Belém sobre Contratación Pública Sostenible⁴¹, instrumento

³⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, 1992. Disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>

³⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 1992.. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

³⁸ Ibid.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-073 del 23 de febrero de 1995. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz

⁴⁰ En el 2002, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Departamento Nacional de Planeación, elaboraron los Lineamientos de Política de Cambio Climático, que esbozan las principales estrategias para la mitigación del cambio climático en el marco de la CMNUCC, del Protocolo de Kioto y de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Disponible en: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/historia-de-colombia-frente-al-cambio-climatico>

⁴¹ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Declaración de Belém sobre Contratación Pública Sostenible*. Belém do Pará, 2025. Disponible en: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/comissao->



internacional mediante el cual diversos Estados y organizaciones reafirmaron el papel estratégico de las compras públicas como mecanismo para acelerar la transición hacia modelos de desarrollo sostenibles y bajos en carbono. La declaración promueve la incorporación de criterios ambientales, sociales y económicos en las decisiones de contratación estatal, así como el fortalecimiento de capacidades institucionales, la cooperación internacional y el intercambio de buenas prácticas en materia de contratación sostenible. De igual manera, reconoce el poder de compra del Estado como una herramienta para incentivar cadenas de suministro responsables, impulsar la innovación y contribuir al cumplimiento de los compromisos derivados de la CMNUCC y del Acuerdo de París. En este sentido, la adhesión de Colombia a dicha declaración constituye un antecedente relevante en la consolidación de la compra pública sostenible como instrumento de política pública orientado a la acción climática y al desarrollo sostenible

De otra parte, en el marco de la CNUMAD, se adoptó en Rio de Janeiro, el 5 de junio de 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que entró en vigor el 20 de diciembre de 1993 y ha sido ratificado por ciento noventa y seis (196) países. Este es el instrumento internacional para "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos"⁴². Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible, la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de esta y la participación justa y equitativa de los beneficios que salen de la utilización de los recursos genéticos. El CDB cubre la diversidad biológica a todos los niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos; también cubre la biotecnología, entre otras cosas, a través del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. De hecho, cubre todos los posibles dominios que están directa o indirectamente relacionados con la diversidad biológica y su papel en el desarrollo, desde la ciencia, la política y la educación, a la agricultura, los negocios, la cultura y mucho más⁴³.

El Convenio fue ratificado por Colombia el 28 de octubre de 1994 – mediante la Ley 165 de 1994. Particularmente, este convenio imprime una gran responsabilidad para nuestro país, ya que Colombia es el segundo país más biodiverso, lo que implica mayores obligaciones y compromisos frente a la protección a la diversidad. Dentro de estas obligaciones se pueden encontrar la conservación in situ y ex situ; la realización de estudios de impacto ambiental y la implementación de todos los esfuerzos por mitigarlos (Licencias ambientales); la cooperación con el sector privado en la protección de la biodiversidad; la formulación de estrategias, planes, programas y políticas en materia de biodiversidad para que sus nacionales apliquen el convenio; la presentación de informes nacionales; hacer inventarios de biodiversidad; la preservación y mantenimiento del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas, entendido como esos conocimientos ancestrales que le pertenecen a las comunidades y que está asociado al recurso genético y; la generación incentivos para la conservación de la biodiversidad (pagos por servicios ambientales).

El órgano rector del CDB es la Conferencia de las Partes (COP), autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado. Este órgano se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo. En virtud de esto, Colombia organizó y lideró la edición 16 de la

[interministerial-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/encp/declaracao-de-belem/arquivos/spp_declaration_es.pdf](https://www.gob.gov.co/interministerial-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/encp/declaracao-de-belem/arquivos/spp_declaration_es.pdf)

⁴² CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Disponible en: <https://www.cbd.int/convention/text>

⁴³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. 1992..Disponible: <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention>



Conferencia bianual sobre Biodiversidad, celebrada entre el 21 de octubre y el 1 de noviembre del 2024. Su lema “Paz con la Naturaleza” fue un llamado a la reflexión para mejorar la relación que tenemos con el ambiente, repensar un modelo de económico que no priorice la extracción, sobreexplotación y contaminación de la naturaleza. Esta representó una oportunidad para ratificar los grandes esfuerzos por la conservación de la biodiversidad y para generar una relación más positiva con la naturaleza, que garantice la protección de la vida en nuestro planeta. Este fue un espacio para abordar grandes retos en términos de financiación de la conservación de la biodiversidad, el manejo al conocimiento tradicional y las formas de utilización sostenible, la gestión de las especies silvestres, el ordenamiento territorial y la biodiversidad (ciudades sostenibles), la justicia ambiental y ecológica, entre otros. En este contexto, aunque el CDB no determinó aspectos específicos de la CPS, adquiere especial relevancia en esta en la medida en que impone a los Estados la obligación de integrar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en sus políticas, planes y programas sectoriales.

En lo relativo a las adquisiciones públicas, a partir de la Declaración de Río de 1992, adoptada en el marco de la CNUMAD, se pueden apreciar algunos vestigios de una concepción más amplia y responsable de las compras públicas⁴⁴. En efecto, el Principio 4 establece que "a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". Asimismo, el Principio 8 dispone que "Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas⁴⁵".

En ese sentido, se adoptó la Agenda 21, programa de acción que desarrolló operativamente los principios de la Declaración, como estrategia global, suscrita por Colombia y otros 172 países miembros de Naciones Unidas comprometidos en la construcción de políticas ambientales, económicas y sociales encaminadas a alcanzar un desarrollo sostenible⁴⁶. En su Capítulo 4 "Evolución de las modalidades de consumo" de la Sección I, reconoció explícitamente como las principales causas de deterioro ambiental las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados, que son motivo de grave preocupación y que agravan la pobreza y los desequilibrios, y propuso objetivos y medidas concretas. Concretamente, el numeral 4.23 impuso a los gobiernos la obligación de revisar sus políticas de compras gubernamentales "de modo que puedan mejorar cuando sea posible el aspecto ecológico de sus políticas de adquisición.⁴⁷" Adicionalmente, la Agenda 21 fue las primeras iniciativas en reconocer que los gobiernos tenían una responsabilidad especial en promover el etiquetado ecológico, los programas de reciclaje y el liderazgo gubernamental a través de las compras⁴⁸.

⁴⁴ LOZANO VILLEGAS, Germán. Op. cit. Pág. 443.

⁴⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Programa 21*. 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

⁴⁶ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Colombia: 20 años siguiendo la Agenda 21*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2012. Disponible en: https://archivo.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/colombia-20-a%C3%B1os-siguiendo-la-agenda-21/040512_balance_agenda_21.pdf

⁴⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Agenda 21: Capítulo 4. Evolución de las modalidades de consumo*. Nueva York: Naciones Unidas, 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter4.htm>

⁴⁸ LOZANO VILLEGAS, Germán. Op. cit. Pág. 444.



Posteriormente, en 2002, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDs), celebrada en Johannesburgo se adoptó la Declaración de Johannesburgo que reafirmó la necesidad de replantear los métodos de producción y consumo insostenibles⁴⁹. El instrumento más relevante de la CMDs fue el Plan de Implementación de Johannesburgo, que en su numeral 19 alentó a las autoridades competentes de todos los niveles a que tengan en cuenta consideraciones relacionadas con el desarrollo sostenible al tomar decisiones, incluso sobre la planificación del desarrollo nacional y local, las inversiones en infraestructura, el desarrollo empresarial y la contratación pública. Particularmente, el literal c estableció un mandato específico en materia de contratación pública, según el cual los gobiernos debían "Promover políticas de contratación pública que propicien la creación y difusión de bienes y servicios que no causen daño al medio ambiente⁵⁰". Esta disposición fue de gran importancia ya que buscaba promover activamente políticas contractuales con efectos positivos sobre el mercado. Colombia manifestó ante ese foro la necesidad de tener el respaldo de todos los países del mundo en la lucha para erradicar los cultivos ilícitos, en razón al alto impacto ambiental y el deterioro que estos generan en el medio ambiente⁵¹.

En el año 2003 se inició el Proceso de Marrakech que responde al llamado del Plan de Implementación de Johannesburgo, como un proceso global que apoya la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentable (CPS) y la elaboración de un Marco de Programa a 10 años sobre Compras Públicas Sostenibles⁵², coordinado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA). Su estructura operativa se articuló a través de cuatro etapas: a) consultas regionales para identificar prioridades; b) elaboración de estrategias regionales; c) implementación de proyectos mediante grupos de trabajo temáticos; y d) evaluación de progreso, intercambio de información y cooperación internacional⁵³. Entre los grupos de trabajo creados se destaca la Fuerza Especial de Trabajo sobre Compras Públicas Sostenibles (SPP Task Force), liderada por la Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza, y entre sus miembros se encontraban los gobiernos de Argentina, China, República Checa, Ghana, México, Noruega, Filipinas, Reino Unido y Estados Unidos, así como el Estado de São Paulo⁵⁴.

La Fuerza Especial introdujo la definición que se convirtió en el estándar de referencia mundial: las compras públicas sostenibles son "un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos, utilizando sus recursos de manera óptima a lo largo de su vida útil, de modo que generen beneficios no solo para la organización en sí misma, sino también para la sociedad y la economía, minimizando los daños medioambientales"⁵⁵.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*. Nueva York: Naciones Unidas, 2002. Disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002>

⁵¹ ALIANZA DEL PACÍFICO. *Informe sobre compras públicas sostenibles*. 2022. Pág. 17. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2022/09/informe-compras-publicas-sostenibles-ap.pdf>

⁵² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Proceso de Marrakech sobre consumo y producción sustentable*. Nueva York: Naciones Unidas, 2003. Disponible en: https://www.un.org/esa/sustdev/marrakech/brochure_sp.pdf

⁵³ Ibid.

⁵⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines*. París: United Nations Environment Programme, 2012. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_implementation_guidelines.pdf

⁵⁵ LOZANO-VILLEGAS, Germán. Op. cit. Pág. 445.



De conformidad con la doctrina, esta definición introdujo dos elementos conceptuales fundamentales: “En primer lugar, partió de la fórmula “una buena compra es una compra sostenible”, en donde cada compra justifica el “valor en dinero” en términos del ciclo de vida del producto o el servicio, reconociendo con ello que no solo beneficia a quien lo adquiere, sino también a la sociedad y a la economía, al minimizar los daños al medio ambiente. Y por otro lado (lo que constituye el segundo elemento de la definición), empezó a comprender que los Estados, al ser uno de los principales agentes económicos de los mercados nacionales, tenían la capacidad de promover una transformación del mercado hacia uno mucho más sostenible”⁵⁶

Entre 2005 y 2011, once países fungieron como pilotos para la implementación de las CPS con base en la metodología propuesta por la SPP Task Force, dentro de los cuales se encontraba Colombia, fruto de lo cual se formularon y concretaron en 2011 las directrices destinadas a los gobiernos para la implementación de políticas de contratación pública sostenible⁵⁷. Estas directrices identificaban las acciones esenciales del ciclo contractual: aplicación de criterios de sostenibilidad a lo largo del ciclo de contrataciones, identificación de necesidades, definición de especificaciones, uso del ecoetiquetado, evaluación y selección de proveedores, evaluación de ofertas, auditorías y gestión de contratos.

En 2012, el PNUMA impulsó una segunda fase orientada a extender esta metodología a más Estados, consolidando las experiencias previas y formulando directrices que establecieron etapas para la implementación de las CPS, incluyendo la creación de un programa de 5 pasos que incluyó: i) estructuras de gobernanza, ii) la priorización de sectores, iii) el diseño de políticas, iv) la capacitación de los actores involucrados y v) la aplicación efectiva de criterios de sostenibilidad en la contratación pública⁵⁸.

Dentro de este enfoque, el PNUMA destacó la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad durante todas las etapas del proceso contractual, incluyendo la selección de proveedores, la evaluación de ofertas, el uso de ecoetiquetas y el seguimiento al desempeño de los contratistas. Posteriormente, el modelo comenzó a expandirse progresivamente a nivel internacional. Para 2013, varios países ya habían adoptado políticas relacionadas con las CPS, aunque bajo distintas denominaciones y con enfoques que en muchos casos se limitaban a la dimensión ambiental. Con el Programa de Compras Públicas del Plan Decenal surgido de Río+20, se fortaleció la implementación de las CPS y hacia 2017 aumentó el número de países que incorporaron políticas de CPS consolidando una visión más amplia de la sostenibilidad, entendida desde una perspectiva ambiental, económica y social. Así, las regulaciones comenzaron a incluir criterios relacionados con eficiencia energética, mitigación del cambio climático, derechos laborales, inclusión social, comercio justo y participación de pequeñas y medianas empresas. En conjunto, esta evolución permitió consolidar la idea de que las Compras Públicas Sostenibles constituyen una herramienta orientada a incorporar los principios del desarrollo sostenible en las decisiones de adquisición estatal, integrando de manera simultánea consideraciones ambientales, económicas y sociales.

Por otro lado, los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) han contribuido al desarrollo de la CPS a través de instrumentos de soft law de alta influencia sobre los sistemas nacionales de

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ BENAVIDES, José Luis. *Contratación estratégica: un cambio en la concepción de las compras públicas*. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. Número 34. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2025, pp. 9-41.

⁵⁸ LOZANO VILLEGAS, Germán.. Op. cit. Pág. 447.



contratación. De una parte, la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, adoptada en 2015 por la OCDE, tiene como propósito central garantizar que la contratación pública sea abordada desde un enfoque integral y estratégico, dirigiéndose a todos los niveles del gobierno y a las empresas de titularidad pública⁵⁹. La Recomendación aborda el ciclo de contratación pública en su totalidad, integrando la contratación pública con otros elementos de la gobernanza estratégica, como la presupuestación, la gestión financiera y otros mecanismos de prestación de servicios. De esta manera, delimita el ciclo de la contratación pública como la cadena de actividades que comienza por la evaluación de necesidades, pasa por la fase de concurso y adjudicación, y abarca la gestión contractual y de pagos junto con las tareas de seguimiento o auditoría.

Un elemento de particular relevancia para la contratación sostenible es la definición que la Recomendación introduce de los llamados objetivos secundarios de política, entre los que incluye expresamente el crecimiento ecológico sostenible, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la innovación y las normas de responsabilidad corporativa, reconociendo que las administraciones públicas, con creciente intensidad y de manera suplementaria al objetivo principal de la contratación, pretenden lograr dichos objetivos mediante el uso de la contratación pública como instrumento de política.

Por otra parte, en el marco de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su calidad de secretaría técnica de la RICG, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC en sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD en sus siglas en inglés), se desarrolló “el Manual para Agentes de Compras Públicas: Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe⁶⁰”. Su objetivo es servir de guía para que los agentes de compras gubernamentales puedan diseñar políticas de compras y programas de compras preferenciales que incluyan a PYMEs, grupos minoritarios y empresas de propiedad de mujeres, entre otros. Integra criterios ambientales y sociales en todo el ciclo de la contratación pública, desde la calificación de proveedores a las especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y las condiciones del contrato.

El Manual se estructura en 6 secciones que aborda: 1. Las compras públicas sostenibles como negocio; 2. Integrando sostenibilidad en el ciclo de compras públicas; 3. Cómo comenzar a realizar compras públicas sostenibles; 4. Criterios de productos para las principales áreas de gasto público; 5. Multiplicadores positivos de las compras públicas sostenibles; 6. Contrataciones públicas e infraestructura. El Manual destaca que el impacto de las CPS no se limita a la entidad contratante sino que se transmite a través de la cadena de suministro, creando demanda de bienes y servicios respetuosos del medio ambiente, animando a los

⁵⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Recomendación del Consejo sobre contratación pública*. París: OCDE, 2015. Disponible en: https://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_finances_publicues_iipes/documents/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf

⁶⁰ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD); RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG). *Handbook for the implementation of sustainable public procurement for Latin America and the Caribbean*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2015. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_implementation_guidelines.pdf



proveedores a innovar, generando incentivos para un mejor trato de los trabajadores y contribuyendo al desarrollo industrial verde.

Dentro de estos instrumentos internacionales, también se destaca la “Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles” publicada el 9 de diciembre de 2021, impulsada en el marco del proyecto de cooperación “Hacia una Economía de Triple Impacto a través de las Compras Públicas” entre la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaria Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con esta Directiva se pretende dar un marco adecuado para consolidar todos los esfuerzos del sector público como un comprador responsable y, a su vez, generar incentivos concretos en aras del desarrollo del mercado que provee de bienes, obras y servicios sostenibles y brinda una estrategia de asignación de recursos públicos para alcanzar objetivos estratégicos del gobierno, apoyar y apalancar políticas que fomenten la creación de impacto ambiental y social, como aquéllas de inclusión, diversidad e igualdad de oportunidades, derechos humanos, debida diligencia, empleo, desarrollo local, comercio y trato justo, protección ambiental, reducción CO₂, energías renovables, residuos, producción sostenible, entre otros⁶¹. El Manual y la Directiva fueron herramientas claves en la estructuración de la Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable expedida por la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente en el año 2024.

Ahora bien, Colombia también es parte del Acuerdo de París, el cual establece como principal obligación que los países comuniquen sus acciones climáticas posteriores a 2020, a través de las denominadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por su sigla en inglés). La NDC es el compromiso climático que presentan más ciento cincuenta (150) países que firmaron el Acuerdo de París para hacerle frente al Cambio Climático y evitar que la temperatura global supere los 1,5°C. Así las cosas, la NDC es el compromiso oficial del país, en el cual se establecen metas y acciones concretas para la mitigación de las emisiones de gases efecto invernadero y la adaptación a los impactos del cambio climático⁶².

En suma, los instrumentos internacionales permiten identificar una evolución normativa que fue construyendo la estructura conceptual, técnica y política sobre el cual se constituye actualmente la CPS como herramienta estratégica de transformación del mercado y del Estado. Estos instrumentos internacionales han permitido establecer principios, lineamientos que han servido de referencia para la adopción de políticas nacionales en materia de CPS, favoreciendo la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación pública. Sin embargo, pese a los avances alcanzados, gran parte de estas iniciativas mantienen un carácter orientador, lo que evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo el desarrollo de instrumentos jurídicos más vinculantes y homogéneos en esta materia que den cumplimiento a los compromisos adquiridos en el ámbito internacional.

⁶¹ RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG). *Directiva modelo para la promoción de compras públicas sostenibles*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2021. Disponible en: <https://ricg.org/es/publicaciones/lanzamiento-directiva-modelo-para-la-promocion-de-compras-publicas-sostenibles/>

⁶² REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 3.0) de Colombia: Transformaciones para la Vida*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025. 458 p. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-12/NDC%203.0%20Transformaciones%20para%20la%20Vida%20%28Colombia%29.pdf>

**1.1.4. La implementación de las compras públicas sostenibles en el derecho comparado**

En atención al rol estratégico del Estado como principal comprador de bienes, obras servicios, diversos países han avanzado de manera significativa en la incorporación de criterios de sostenibilidad social, ambiental y económica en sus Sistemas de Compras y Contratación Pública, consolidándolos como instrumentos clave para la implementación de políticas públicas orientadas al Desarrollo Sostenible. Por esta razón, en el derecho comparado es posible identificar experiencias relevantes en materia de Compras Públicas Sostenibles, por ejemplo, los países europeos y los pertenecientes a la Alianza del Pacífico han adoptado marcos normativos, institucionales y operativos que integran este enfoque en sus regímenes de contratación estatal, como se expondrá a continuación.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron en enero de 2014 las Directivas de Contratación Pública No. 2014/24/UE (aplicable al sector clásico), la Directiva No. 2014/25/UE (para sectores especiales) y las Directiva No. 2014/23/UE (sobre concesiones). Las tres constituyen el marco jurídico que transversalmente rige la contratación pública en el marco de la Unión Europea y de sus países miembro. Adicionalmente, marcan el punto de partida para la inclusión y regulación de las CPS en los marcos jurídicos de contratación pública. La primera de ellas estableció como principio rector de la contratación que los Estados adopten medidas pertinentes para garantizar que los operadores económicos cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral⁶³. Adicionalmente, el artículo 42 establece la posibilidad de que las entidades formulen como especificaciones técnicas términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y a los poderes adjudicadores adjudicar el contrato. Además, permite a los poderes adjudicadores exigir etiquetas ecológicas específicas como medio de prueba del cumplimiento de las especificaciones técnicas. Como criterio de selección –no de adjudicación–, la normativa permite acreditar la capacidad de gestión ambiental mediante certificados expedidos por organismos independientes basados en normas de gestión medioambiental europeas o internacionales reconocidas⁶⁴. Con respecto a los criterios de evaluación, el artículo 67 considerar como parte de la valoración de la oferta más ventajosa criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato⁶⁵, refiriéndose expresamente al El cálculo de coste del ciclo de vida de los productos en el artículo 68⁶⁶.

Finalmente, los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato, incluyendo consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo, como cláusulas de obligatorio cumplimiento⁶⁷. Además, los Estados miembros pueden reservar la participación en determinados procedimientos de contratación a talleres protegidos y a operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas⁶⁸. En efecto, la normativa de

⁶³ UNIÓN EUROPEA. *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública*. Artículo 18, numeral 2. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2014. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

⁶⁴ Ibid., artículo 62.

⁶⁵ Ibid., artículo 67.

⁶⁶ Ibid., artículo 68.

⁶⁷ Ibid., artículo 70.

⁶⁸ Ibid., artículo 77.



contratación europea contempla las CPS como parte de todo el ciclo de contratación, incluyendo los aspectos técnicos, de evaluación y las cláusulas contractuales que pueden incorporar los Estados. Sin embargo, estas disposiciones incluyeron las CPS como aspectos y criterios de carácter voluntario.

Desde estas directivas, la Unión Europea ha avanzado en la expedición de normas y lineamientos aplicables en las adquisiciones de ciertos productos o sectores. Por ejemplo en 2019 adoptó la Directiva No. 2019/1161/UE sobre vehículos limpios, la cual exige que los Estados miembro garanticen que los poderes adjudicadores tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de determinados vehículos de transporte por carretera durante su vida útil, incluido el consumo de energía y las emisiones de CO₂ y de determinados contaminantes, con la finalidad de promover y estimular el mercado de vehículos limpios y energéticamente eficientes y mejorar la contribución del sector del transporte a las políticas en materia de medio ambiente, clima y energía de la Unión. Constituye uno de los primeros ejemplos de CPS obligatoria en el marco de la Unión, pues fija metas, objetivos mínimos y criterios que deben incluir las entidades en los procesos de contratación de determinados vehículos y servicios⁶⁹.

En junio de 2024, la UE adoptó el *Reglamento de Ecodiseño para Productos Sostenibles* (ESPR)⁷⁰ y el *Acta de Industria de Cero Emisiones Netas* (NZIA)⁷¹, que contienen disposiciones sobre contratación pública verde. Este último tiene como objetivo aumentar la demanda de energías renovable mediante la implementación de criterios obligatorios en los procedimientos de contratación de tecnologías limpias y subastas de energía renovable. Adicionalmente, faculta a la Comisión Europea para adoptar requisitos mínimos específicos de sostenibilidad ambiental para los procedimientos de contratación pública. Por su parte, el ESPR introduce “pasaportes digitales de producto”, que permiten a las autoridades contar con mayor información sobre la sostenibilidad de los productos para informar sus decisiones especialmente en la evaluación de las ofertas. En términos generales, tiene como objetivo mejorar significativamente la circularidad, el desempeño energético y otros aspectos de sostenibilidad ambiental de los productos comercializados en el mercado de la UE.⁷²

De otra parte, en febrero de 2025, entró a regir el Reglamento de Envases y Residuos de Envases (PPWR, Reglamento (UE) 2025/40⁷³), cuya finalidad es reducir el uso de materias primas y promover el reciclaje de

⁶⁹ UNIÓN EUROPEA. *Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/188/L00116-00130.pdf>

⁷⁰ UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco para el diseño ecológico de productos sostenibles*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2024. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1781&qid=1719580391746>

⁷¹ UNIÓN EUROPEA. *Diario Oficial de la Unión Europea L 1735*, 2024. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401735

⁷² Para más información ver: COMISIÓN EUROPEA. *What do Net-Zero Industry Act and Ecodesign Regulation mean for green public procurement?* Bruselas: Comisión Europea, 2024. Disponible en: https://green-forum.ec.europa.eu/news/what-do-net-zero-industrial-act-and-ecodesign-regulation-mean-green-public-procurement-2024-09-30_en

⁷³ UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los envases y residuos de envases*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj>



todos los envases en el mercado de la UE, de modo que sea económicamente viable para el 2030⁷⁴. Con esto, apunta a que el plástico reciclado sea incorporado en los envases de forma segura, alcanzando la neutralidad climática para este sector en el 2050. Este reglamento determina un capítulo específico sobre contratación pública ecológica, de modo que reconoce su importancia como un instrumento estructural para alcanzar los objetivos de sostenibilidad de la UE en envases. En particular, el artículo 63 señala que la Comisión adoptará, a más tardar el 12 de febrero de 2030, actos que especifiquen los requisitos mínimos obligatorios que deberán cumplir los contratos públicos de envases o productos envasados, o para los servicios que utilicen envases o productos envasados, en los que representen más de un 30 % del valor estimado del contrato o del valor de los productos usados por los servicios objeto del contrato. Con esto, el reglamento es un instrumento que busca crear un mercado de envases sostenibles desde la demanda y que determina requisitos mínimos obligatorios que deben cumplir determinados contratos del sector⁷⁵.

Finalmente, es importante resaltar que actualmente las Directivas de Contratación Pública de la Unión Europea se encuentran en proceso de revisión. Uno de los objetivos principales es alinear el gasto público con los objetivos climáticos y de competitividad de Europa. Lo anterior se debe a que la naturaleza mayoritariamente voluntaria de las disposiciones en materia de CPS ha dado lugar a una implementación fragmentada y a la falta de seguridad jurídica, afectando su impacto⁷⁶. En consecuencia, la reforma central en este aspecto apunta a dotar de carácter vinculante las CPS, estableciendo requisitos ambientales claros en toda la UE, así como sistemas de datos armonizados y robustos para rastrear la implementación y resultados.

Lo expuesto evidencia que los marcos jurídicos, como el europeo, que han determinado un modelo de buenas prácticas en la implementación de las CPS han avanzado progresivamente a la creación de normas más específicas con carácter obligatorio. De esta forma, el derecho comparado europeo reciente no trata la Compra

⁷⁴ Para más información ver: COMISIÓN EUROPEA. *New EU regulation promotes procurement of sustainable packaging*. Bruselas: Comisión Europea, 2025. Disponible en: https://green-forum.ec.europa.eu/news/new-eu-regulation-promotes-procurement-sustainable-packaging-2025-02-27_en

⁷⁵ El Artículo 63 sobre contratación pública ecológica señala: "1. Con objeto de incentivar el suministro y la demanda de envases sostenibles desde el punto de vista medioambiental, la Comisión adoptará, a más tardar el 12 de febrero de 2030, actos de ejecución que especifiquen los requisitos mínimos obligatorios de los contratos públicos que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE para los envases o productos envasados o para los servicios que utilicen envases o productos envasados, o de la Directiva 2014/25/UE, y adjudicados por los poderes adjudicadores tal como se definen en la Directiva 2014/24/UE, artículo 2, apartado 1, o en la Directiva 2014/25/UE, artículo 3, apartado 1, o las entidades adjudicadoras tal como se definen en la Directiva 2014/25/UE, artículo 4, apartado 1, en los que los envases o productos envasados representen más de un 30 % del valor estimado del contrato o del valor de los productos usados por los servicios objeto del contrato. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 65, apartado 2, del presente Reglamento. 2. Los requisitos establecidos en los actos de ejecución adoptados en virtud del apartado 1 se aplicarán a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a que se refiere dicho apartado que hayan comenzado al menos en el plazo de 12 meses a partir de la fecha de entrada en vigor del acto de ejecución de que se trate. 3. Los requisitos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica se basarán en los requisitos establecidos en los artículos 5 a 11, o con arreglo a ellos, y en los elementos siguientes: a) el valor y el volumen de los contratos públicos adjudicados para envases o productos envasados o para los servicios u obras que utilicen envases o productos envasados; b) la viabilidad económica de que los poderes adjudicadores o las entidades adjudicadoras adquieran envases o productos envasados más sostenibles desde el punto de vista medioambiental sin que ello conlleve costes desproporcionados; c) la situación del mercado a escala de la Unión de los envases o productos envasados pertinentes; d) los efectos de los requisitos sobre la competencia; e) las obligaciones en materia de gestión de residuos de envases [...]".

⁷⁶ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). *Strengthening green public procurement in European Union policy reforms*. Winnipeg: IISD, 2026. Disponible en: <https://www.iisd.org/projects/strengthening-green-public-procurement-european-union-policy-reforms>



Pública Sostenible como una opción de política o discrecional de los compradores públicos, sino como un mecanismo directamente integrado en las distintas etapas de los procesos de contratación, con mandatos específicos y de carácter obligatorio.

Esta tendencia también está presente en Asia y el Pacífico de manera previa a la expedición del marco jurídico europeo. Las leyes de compras públicas de Japón y Corea del Sur han optado por impulsar la demanda de materiales amigables con el medio ambiente a través de la inclusión de requisitos obligatorios. Adicionalmente, fijan objetivos en esta materia que aumentan de manera periódica, promoviendo la toma de decisiones con criterios ambientales⁷⁷. En el 2023, el gobierno de Japón lanzó una iniciativa que promueve la adquisición exclusiva de productos que indiquen la cantidad de dióxido de carbono emitido desde la obtención de materias primas hasta la eliminación (huella de carbono, CFP), con el fin de fomentar una gestión empresarial consciente del medio ambiente⁷⁸. Para lo anterior, el METI y el Ministerio del Medio Ambiente lanzaron el Grupo de Estudio para crear mercados que prioricen los productos verdes con el fin de reducir las emisiones en toda la cadena de suministro con el fin de alcanzar la neutralidad de carbono; igualmente, publicaron el Informe de Huella de Carbono y las Directrices de Huella de Carbono⁷⁹. Adicionalmente, ha adoptado compromisos para garantizar el respeto de los derechos humanos por todas las empresas que participan en las licitaciones públicas⁸⁰.

En términos generales, el gobierno de Japón adopta una política anualmente que fija criterios obligatorios por categoría de producto en términos de su sostenibilidad ambiental. Para los "Artículos de Contratación Designados", que son tipos de bienes y servicios ecológicos que el gobierno prioriza en sus adquisiciones, se establecen requisitos relacionados con la sostenibilidad ambiental, de modo que el gobierno está obligado a adquirir los bienes que cumplan con dichos criterios. Estos son revisados cada año fiscal, teniendo en cuenta el progreso del desarrollo tecnológico de los productos, la prevalencia de los bienes de contratación especificados, y las tendencias en las políticas ambientales nacionales e internacionales.⁸¹

Por su parte, Corea del Sur expidió desde el 2004 la ley para la promoción de productos verdes, la cual obligaba a los agentes a comprar estos bienes, siempre que sea posible. Este marco regulatorio ha tenido varias reformas hasta el 2025⁸². Inicialmente, se centraron en que las instituciones debían elaborar un plan anual de implementación de las CPS con objetivos, así como llevar un registro de su desempeño. Los productos verdes se definían, en su mayor parte, como aquellos certificados con la ecoetiqueta coreana o el certificado de productos reciclados (en inglés: *Good Recycled Mark*). Como resultado de lo anterior, Corea del

⁷⁷EAST ASIA FORUM. *Advancing sustainable public procurement in the Asia Pacific*. Canberra: East Asia Forum, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.59425/eabc.1739354400>

⁷⁸JAPÓN. Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). *Press release on sustainable procurement policies*. Tokio: METI, 2023. Disponible en: https://www.meti.go.jp/english/press/2023/0526_002.html

⁷⁹ANDERSON MÖRI & TOMOTSUNE. *Trending news on sustainable procurement developments in Japan*. Tokio: Anderson Möri & Tomotsune, 2025. Disponible en: https://www.amt-law.com/en/insights/trending-news/trending-news_20250407001_en_001/

⁸⁰DLA PIPER. *Japan leads effort in Asia to promote human rights due diligence*. Londres: DLA Piper, 2023. Disponible en: <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2023/05/japan-leads-effort-in-asia-to-promote-human-rights-due-diligence>

⁸¹JAPÓN. Ministry of the Environment. *Act on promoting green procurement. Target categories and items*. Tokio: Ministry of the Environment, [s.f.]. Disponible en: <https://www.env.go.jp/content/000067260.pdf>

⁸²INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). *Methods, challenges, and case studies from Denmark, Japan, Malaysia, South Korea, Slovenia, and the Netherlands*. Winnipeg: IISD, 2024. Disponible en: <https://www.iisd.org/publications/report/monitoring-green-public-procurement>



Sur ahorró 665,000 toneladas de dióxido de carbono equivalente mediante la contratación pública verde en 2017, y creó al mismo tiempo 4,400 nuevos empleos en la economía verde⁸³.

Por su parte, China cuenta con una ley de producción más limpia desde 2002 que establece un marco jurídico para la producción responsable, la creación de economías circulares y el uso de materiales eficientes. Producto del desarrollo de esta política ha desarrollado un sistema de eco-etiquetado fuerte, el cual se integra directamente al sistema de compras públicas⁸⁴. El impacto de las CPS en este sistema es notable, pues estos criterios están presentes en más del 82% de los documentos, con una tendencia ascendente sostenida de 2015–2020, La categoría más implementada es la contratación orientada a pequeñas y medianas empresas, seguida muy de cerca por la contratación ambientalmente sostenible, mientras que en los años más recientes se observa una transformación significativa del sistema chino de CPS hacia los aspectos sociales de la sostenibilidad.⁸⁵

El Gobierno de Australia lanzó en 2024 una política nacional específica de contratación ambientalmente sostenibles (ESP Policy) cuya implementación es gradual durante dos años. Su primera fase, tuvo inicio desde el primero de julio de ese año, está centrada en garantizar que los proyectos de servicios de construcción del gobierno por encima de 7,5 millones de dólares australianos cumplan con los resultados de sostenibilidad acordados. Desde el 1 de julio de 2025, la política aplica a cuatro categorías de contratación de alto impacto: bienes de TIC, muebles y equipos, y textiles por encima de 1 millón de dólares australianos. La política se caracteriza por ser la primera de carácter obligatorio en materia de CPS y por incluir cláusulas modelo contractuales para el cumplimiento de las metas planteadas⁸⁶.

Adicionalmente, un grupo de trabajo integrado por representantes de 12 bancos multilaterales de desarrollo (BMD), presidido por el Banco Asiático de Desarrollo, elaboró una Declaración Conjunta sobre contratación sostenible en 2023 y realizó el lanzamiento del *Sustainable Procurement Resource Hub*⁸⁷ en septiembre de 2024, se trata de una plataforma en línea común para socios de desarrollo, gobiernos, industrias, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas⁸⁸. Adicionalmente, crearon un grupo de trabajo de CPS para desarrollar conceptos, estrategias y planes de acción. A través de esta instancia, los BMD buscan inducir y catalizar activamente resultados de sostenibilidad ambiental, social, económica e institucional, tanto a nivel del sistema nacional de contratación pública como dentro de las operaciones de adquisición de proyectos, según el mandato de cada BMD. Bajo este compromiso, los BMD buscan impulsar la transformación de la contratación pública hacia una mayor sostenibilidad, incluyendo promover soluciones y enfoques de contratación sostenible combinando esfuerzos y compartiendo conocimiento existente y recién

⁸³ OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP (OCP). *How South Korea enables its green transition through green public procurement*. Washington D.C.: OCP, 2024. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/2024/09/25/how-south-korea-enables-its-green-transition-through-green-public-procurement/>

⁸⁴ EAST ASIA FORUM. Op. cit.

⁸⁵ CAO, F.; LI, R.; CAO, X. *Implementation of sustainable public procurement in China: An assessment using quantitative text analysis in large-scale tender documents*. *Frontiers in Environmental Science*, vol. 10, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2022.947962>

⁸⁶ AUSTRALIA. Department of Finance. *Environmentally sustainable procurement policy (ESP policy)*. Canberra: Government of Australia, [s.f.]. Disponible en: <https://www.finance.gov.au/government/procurement/clubbank/environmentally-sustainable-procurement-policy-esp-policy>

⁸⁷ La página oficial del Hub es: <https://www.sppresourcehub.org/>

⁸⁸ ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). *Project procurement overview*. Manila: Asian Development Bank, [s.f.]. Disponible en: <https://www.adb.org/business/project-procurement/overview>



creado, recursos y herramientas⁸⁹. Los socios están invitados a incorporar esta herramienta en las operaciones de contratación a nivel de país/proyecto para informar la toma de decisiones de los clientes y los resultados de contratación.

La relevancia de las Compras Públicas Sostenibles como herramienta para la sostenibilidad ha sido abordada también en el contexto de América Latina desde hace varios años. El Sistema de Compras Públicas chileno, administrado por ChileCompra, tiene entre sus objetivos estratégicos la construcción de eficiencia en la contratación pública, orientada al uso adecuado de los recursos públicos. Este objetivo incorpora expresamente la sostenibilidad desde una perspectiva integral, buscando un equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental. Desde el año 2014, ChileCompra ha fortalecido de manera progresiva la integración del enfoque de Compras Públicas Sostenibles mediante la incorporación de criterios de Desarrollo Sostenible en los procesos de contratación, generando beneficios no solo para las entidades contratantes, sino también para la sociedad y la economía en su conjunto, al tiempo que ha contribuido a la reducción de impactos negativos sobre el medio ambiente. Con el propósito de consolidar dichos avances, en 2015 se creó el Comité Interno de Sostenibilidad, encargado de realizar el seguimiento a la implementación de los compromisos institucionales en esta materia.

En el plano normativo, la Contratación Pública Sustentable en Chile se encuentra en disposiciones relativas a: enfoque de ciclo de vida de la compra; criterios de evaluación; materias de alto impacto social; Adicionalmente, ChileCompra ha emitido diversas directivas orientadoras, disponibles en su sitio web institucional, entre las que se destacan: recomendaciones para la innovación en las compras públicas; recomendaciones para la contratación de bienes y servicios incorporando criterios ambientales y de eficiencia energética (vehículos, papel, ampolletas, y productos de calefacción); orientaciones sobre el pago a proveedores; enfoque de género en materia de compras públicas; contrataciones públicas inclusivas que promuevan la igualdad de oportunidades en el mercado público⁹⁰. Así mismo, la normativa chilena establece un marco flexible que permite evaluar criterios ambientales y de sostenibilidad en licitaciones públicas, convenios marco y contrataciones directas. En particular, los convenios marco, administrados directamente por ChileCompra, adquieren una relevancia especial en términos de sostenibilidad, dado que representan aproximadamente el veinte tres por ciento (23%) del total de los montos transados en el sistema de compras públicas.

En suma, Chile ha consolidado un modelo avanzado de Compras Públicas Sostenibles mediante la implementación de criterios de eficiencia energética y sostenibilidad ambiental y social, el desarrollo de acuerdos marco, la creación de sellos distintivos (ProPyme, Empresa Mujer, Producción Limpia, Cooperativas, entre otros) y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional con entidades como el Ministerio del Medio Ambiente y la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

⁸⁹WORLD BANK. *World Bank joins multilateral development banks to declare a shared commitment to sustainable procurement*. Washington D.C.: World Bank, 2024. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2024/07/10/world-bank-joins-multilateral-development-banks-to-declare-a-shared-commitment-to-sustainable-procurement>

⁹⁰ ALIANZA DEL PACÍFICO. Op. cit. Págs. 8-9



La Directiva N.º 13, por su parte, define la “contratación sustentable” como los procesos de contratación pública de bienes muebles y servicios regidos por la Ley N.º 19.886 y su Reglamento, en los cuales se busca un equilibrio adecuado entre los aspectos sociales, económicos y ambientales, aplicable no solo a las características del bien o servicio, sino a todas las fases del proceso contractual, desde la identificación de la necesidad hasta la adjudicación. De acuerdo con la Directiva Nro. 25 de Chile Compra, la compra pública sostenible se define como la “contratación de bienes, servicios e infraestructura de una manera de maximizar el valor por el dinero en todo el ciclo de vida de lo contratado. Esto requiere que las entidades públicas tomen decisiones que resulten en huellas ecológicas más bajas y mayores beneficios sociales⁹¹.

En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 consagra el Desarrollo Sostenible como eje central de las políticas públicas. Este enfoque se sustenta en el marco constitucional y legal que regula las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y sus respectivos reglamentos. El artículo 25 de la CPEUM atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, estableciendo que este debe ser integral y sustentable. Este mandato resulta especialmente relevante, en tanto el Estado mexicano cumple un doble rol: como comprador público y como garante del Desarrollo Sostenible. En esa medida, las compras públicas deben incorporar criterios económicos, sociales y ambientales, con enfoque de género y de derechos humanos. Asimismo, el artículo 134 de la CPEUM establece principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la administración de los recursos públicos, orientados a garantizar las mejores condiciones disponibles para el Estado⁹². Así las cosas, México también ha adoptado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como marco rector de sus políticas públicas, integrando sus objetivos y metas en la actuación estatal, incluida la contratación pública.

En Perú, el enfoque de Compras Públicas Sostenibles ha venido fortaleciéndose progresivamente, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el país y con la adopción del Acuerdo Nacional de 2002, que incorporó el Desarrollo Sostenible y la gestión ambiental como políticas de Estado. Este compromiso se refleja de manera expresa en la Ley de Contrataciones del Estado, que reconoce el principio de sostenibilidad ambiental y social como uno de los ejes rectores de la contratación pública. El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado permite que, además del precio, se incorporen factores de evaluación vinculados a la sostenibilidad ambiental y social. Asimismo, las Bases Estándar aprobadas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) contemplan criterios de evaluación relacionados con eficiencia energética, uso responsable de recursos, reducción de emisiones, inclusión social, igualdad de género y buenas prácticas ambientales, tanto en la contratación de bienes como de servicios⁹³.

Del análisis de las experiencias de Chile, México y Perú, se evidencia que los países integrantes de la Alianza del Pacífico, por citar algunos casos, han desarrollado marcos normativos, institucionales y técnicos que permiten la incorporación efectiva de criterios de sostenibilidad en sus sistemas de compras públicas. Estos ordenamientos recurren a una combinación de disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y

⁹¹ Ibid. Pág 11.

⁹² Ibid. Pág, 28.

⁹³ Ibid. Págs. 42-44.



directrices técnicas, lo que demuestra una tendencia regional hacia el fortalecimiento de la contratación pública como instrumento para el desarrollo sostenible.

1.1.5. La sostenibilidad en el Sistema de Compras y Contratación Pública de Colombia. Avances y retos en la adopción del enfoque de Compras Públicas Sostenibles

En el ámbito de la contratación estatal, el mandato de sostenibilidad previamente explicado comienza a materializarse en el Sistema de Compras Públicas mediante la incorporación progresiva de criterios ambientales y sociales en la planeación, adjudicación y ejecución contractual. En Colombia, este proceso ha sido impulsado a través de lineamientos e instrumentos técnicos promovidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo que evidencia avances normativos e institucionales relevantes. No obstante, su implementación aún enfrenta retos asociados a la articulación del marco regulatorio, las capacidades de las entidades estatales y la efectiva incorporación de estos criterios en la práctica contractual, aspectos a los que obedece la adopción de la propuesta normativa que acompaña este proyecto.

En primer lugar, se encuentran las disposiciones de orden constitucional dentro de las que se destaca el artículo 13, que consagra el principio de igualdad material, imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados, aspecto directamente relacionado con la sostenibilidad social. El artículo 80 constitucional establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. A su vez, el artículo 366 dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población constituyen finalidades sociales del Estado, lo cual refuerza la dimensión social del desarrollo sostenible.

De lo anterior se desprende que, el texto constitucional le otorga al Estado el deber de promover el Desarrollo Sostenible, en sus dimensiones ambiental, social y económica, mandato que irradia de manera transversal todas las áreas de la Administración Pública. La contratación estatal, como modalidad de actuación administrativa, no es ajena a esas obligaciones en torno estas obligaciones constitucionales relativas a la sostenibilidad. De allí que se sostenga que es deber de las Entidades Estatales estructurar sus procesos de contratación de manera tal que optimicen el uso de los recursos públicos y logre satisfacer de forma más conveniente las necesidades públicas, no solo en beneficio de la Entidad, sino también del ambiente, la sociedad y la economía.

Dentro de las herramientas de política pública orientadas a transformar los patrones de producción y consumo y a contribuir de manera efectiva a la mitigación del cambio climático, las Compras Públicas Sostenibles han adquirido un papel cada vez más relevante. Como se ha expuesto en los acápites precedentes, este enfoque parte del reconocimiento del potencial del Estado para incidir de manera directa en los mercados y promover prácticas productivas más responsables mediante el uso estratégico de su poder de compra. En este marco, el Sistema de Compras y Contratación Pública ha venido consolidándose como un instrumento estratégico de gestión, gerenciamiento y logística estatal, a través del cual se materializan de manera directa múltiples objetivos de política pública⁹⁴. Así, el gasto público, ha dejado de concebirse únicamente como una función

⁹⁴ LOZANO VILLEGAS, Germán. Op cit. Pág. 442.



transaccional orientada a la adquisición de bienes, obras y servicios, para entenderse como una herramienta de intervención económica con capacidad de orientar los mercados, inducir comportamientos responsables en los proveedores y promover modelos de producción y consumo más sostenibles.

En el caso colombiano, la incorporación del enfoque de sostenibilidad en el Sistema de Compra y Contratación Pública responde a una evolución progresiva del rol del Estado como agente económico estratégico, así como su responsabilidad de orientar el desarrollo económico hacia la protección del ambiente, la inclusión social y el uso eficiente de los recursos públicos. En ese sentido y conforme a lo expuesto, Colombia no ha sido ajena a los compromisos internacionales asumidos en materia de desarrollo sostenible, acción climática, derechos humanos y protección ambiental. Por este motivo, las Compras Públicas Sostenibles se han consolidado como un instrumento clave para materializar dichos compromisos, al permitir que las decisiones de adquisición estatal incentiven prácticas de producción más amigables con el medio ambiente y generen impactos positivos a largo plazo en las dimensiones ambiental, social y económico⁹⁵.

Este escenario ha exigido del estado un avance progresivo en el diseño e implementación de herramientas, mecanismos e instrumentos que le permitan cumplir de manera efectiva con sus obligaciones materiales, tanto en lo relativo a su funcionamiento operativo y administrativo, como en los concerniente a la garantía y realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población⁹⁶. En consecuencia, Colombia ha transitado de manera paulatina hacia el reconocimiento de la necesidad de que las Compras Públicas garanticen una optimización integral de los recursos públicos, superando un enfoque centrado exclusivamente en el precio como criterio predominante de selección. Este cambio de paradigma implica valorar de forma más amplia el desempeño de las ofertas, incorporando elementos como el análisis del ciclo de vida del bien, obra o servicio, los costos asociados a su uso, mantenimiento y disposición final, así como sus impactos sociales, ambientales y económicos⁹⁷.

En coherencia con lo anterior, el énfasis actual del Sistema de Compras y Contratación Pública se orienta hacia la búsqueda del mayor valor por los recursos públicos invertidos, bajo el entendido que una oferta económicamente eficiente no es necesariamente aquella de menor precio, sino aquella que, en condiciones de competencia, genera mayores beneficios para la sociedad en su conjunto, reduce riesgos futuros, minimiza externalidades negativas y contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Estado.

La necesidad de adoptar una aproximación estructurada a las Compras Públicas Sostenibles en Colombia se remonta al año 1992, cuando el país suscribió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y asumió el compromiso de contribuir a la transformación de los patrones de producción y consumo, incorporando consideraciones ambientales en las decisiones públicas y privadas. No obstante, durante esta etapa inicial, la incorporación de dicho enfoque en la contratación estatal fue limitada y fragmentaria. En efecto, Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– únicamente incorporó referencias indirectas a aspectos ambientales, principalmente asociadas a la ejecución de contratos de obra pública, a través de disposiciones como los artículos 25 y 67⁹⁸, orientadas a la eficiencia del gasto y a la suficiencia de los estudios previos, sin desarrollar un enfoque explícito de sostenibilidad.

⁹⁵ Ibid. Pág. 437.

⁹⁶ Ibid. Pág. 442.

⁹⁷ Ibid. Pág. 443.

⁹⁸ Ibid. Pág. 463.



El artículo 25 de la Ley 80 de 1993, al desarrollar el principio de economía, establece la obligación de las Entidades Estatales de adelantar procesos contractuales de manera eficiente y responsable, lo que puede ser interpretado como un mandato para optimizar el uso de los recursos públicos y prevenir riesgos previsibles asociados a la ejecución contractual, incluidos aquellos de naturaleza ambiental. Por su parte, el artículo 67 del mismo estatuto impone el deber de realizar estudios, diseños y evaluaciones previas suficientes en los contratos de obra pública, lo cual abre un espacio —aunque incipiente— para considerar los impactos ambientales derivados de la construcción y ejecución de infraestructura estatal. Estas disposiciones legales, si bien relevantes en el Sistema de Compras y Contratación Pública, no configuraron un marco suficiente para concebir la contratación pública como un instrumento estratégico de promoción del desarrollo sostenible.

Un cambio significativo se produjo en el año 2002 con la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, en la cual se reafirmó la necesidad de replantear los métodos de producción y consumo insostenibles, reconociendo que estos constituyen una de las principales causas del deterioro ambiental y de las desigualdades sociales a nivel global. En relación con el rol de los gobiernos, el Plan de Implementación adoptado en dicha Cumbre estableció que los Estados debían desempeñar un papel activo en la transformación de estos patrones, promoviendo el uso eficiente y racional de los recursos —en particular de la energía— y facilitando el acceso a los mercados de bienes y servicios basados en prácticas ambientalmente responsables. De manera específica, el Plan impulsó la formulación de un marco a diez (10) años de programas orientado a apoyar y fortalecer iniciativas dirigidas a generar cambios estructurales en los patrones de consumo y producción, en favor de la sostenibilidad⁹⁹.

En el contexto nacional, incluso de forma previa a estos desarrollos, se había adoptado la Política Nacional de Producción Más Limpia (1997), orientada a mejorar la gestión ambiental de los actores económicos mediante la prevención de la contaminación, la eficiencia productiva y la incorporación de tecnologías más limpias. Así mismo, se adoptó el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (2002), cuyo objetivo fue consolidar la producción de bienes ambientalmente sostenibles y fortalecer una oferta de servicios ecológicamente competitivos. No obstante, pese a su relevancia, ninguno de estos instrumentos incorporó de manera expresa la contratación pública como un mecanismo estratégico para impulsar estos objetivos, lo que evidencia que, durante este período, las compras públicas aún no eran concebidas como una herramienta central para la promoción del desarrollo sostenible.

Fue a partir del año 2005, en desarrollo de los compromisos asumidos en la Declaración de Johannesburgo, cuando, a través del Proceso de Marrakech sobre Producción y Consumo Sostenibles y de la Fuerza de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sostenibles, se consolidó a nivel internacional el concepto de las Compras Públicas Sostenibles. La definición propuesta por esta Fuerza de Trabajo se estructuró sobre dos elementos fundamentales. En primer lugar, partió del principio según el cual “una buena compra es una compra sostenible”, entendida como aquella que maximiza el valor del dinero público a partir del análisis del ciclo de vida del producto, obra o servicio, reconociendo que los beneficios de una decisión de compra trascienden al adquirente y se proyectan sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente, al reducir impactos negativos y costos futuros. En segundo lugar, reconoció que los Estados, en su condición de actores económicos relevantes dentro de los mercados nacionales, cuentan con la capacidad de influir de manera

⁹⁹ Ibid. Pág 443.



decisiva en la oferta y la demanda, incentivando la transformación gradual de los mercados hacia modelos de producción y consumo más sostenibles, a partir del ejemplo y del poder de compra estatal¹⁰⁰.

Este enfoque comenzó a reflejarse de forma más concreta en Colombia algunos años después, cuando el país se convirtió en uno de los Estados piloto para la implementación de la metodología desarrollada por la Fuerza Especial de Trabajo del Proceso de Marrakech. Uno de los principales resultados de esta experiencia fue la expedición de la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible de 2010¹⁰¹, instrumento que reconoció expresamente el papel estratégico de las compras públicas como motor para el cambio en los patrones de producción y consumo. Este reconocimiento respondió, entre otros factores, a la identificación de las limitaciones de las estrategias previamente adoptadas, las cuales habían resultado insuficientes, y de que el país enfrentaba una tendencia creciente hacia el consumo insostenible, derivada de la desinformación ciudadana, la relación desproporcionada entre crecimiento poblacional, niveles de consumo y capacidad ecosistémica, así como de la limitada investigación y desarrollo en materia de sostenibilidad.

En particular, dicha política avanzó en la incorporación de la sostenibilidad en las compras públicas, mediante la definición de tres (3) elementos centrales. En primer lugar, estableció una meta cuantificable al disponer que, para el año 2014, al menos el diez por ciento (10 %) de las compras realizadas por el Estado incorporarían criterios de sostenibilidad y que, para el año 2019, dicha proporción ascendiera al treinta por ciento (30 %). En segundo lugar, con el propósito de medir los avances en el cumplimiento de estas metas, la Política introdujo un indicador específico de Compras Públicas Sostenibles dentro de la correspondiente Estrategia de Compras Sostenibles, orientado a hacer seguimiento al desempeño de las Entidades Estatales en esta materia. Finalmente, este instrumento de política pública fue el primero en establecer expresamente como línea de acción del Gobierno Nacional la definición, reglamentación e implementación de un Plan de Contratación Sostenible, sustentado en un sistema de información verificable, preciso y no engañoso en materia ambiental, que permitiera respaldar la toma de decisiones y garantizar la transparencia en la incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación estatal.

En ese mismo año, y en desarrollo de esta política, se implementó el Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Capacidades para las Compras Públicas Sostenibles en Colombia, el cual priorizó la definición y adopción de criterios de sostenibilidad ambiental para un conjunto inicial de dieciséis (16) bienes y servicios, entre los cuales se incluyeron, entre otros, aceites combustibles, baldosas de cerámica, bolígrafos, café, cemento, combustibles, computadores, detergentes, impresoras, luminarias, dispositivos periféricos, papel, pinturas para interiores, productos impresos, textiles y vehículos.

A partir del año 2014, se produjo un nuevo impulso al proceso de implementación del enfoque de Compras Públicas Sostenibles con la adopción del Programa de Compras Públicas del Plan Decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles, surgido en el marco de la Conferencia de las Naciones

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible*. [en línea]. Bogotá: MAVDT, 2010. Disponible en: <https://www.sanidadfuerzasmilitares.mil.co/transparencia-acceso-informacion-publica/2-normatividad/2-2-busqueda-normas/2-2-2-sistema-busquedas-normas-propio-1/normograma-digma/grupo-planeacion-estrategica-proplaes/grupo-administracion-sistema-integrado-2/normas-externas-aplicadas-al-regimen/politica-nacional-2010-politica-produccion>



Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). Este programa permitió avanzar en la recopilación sistemática de información sobre las Compras Públicas Sostenibles y en la evaluación de su efectividad como herramienta para promover el consumo y la producción sostenibles, las economías verdes y el desarrollo sostenible, así como en la identificación de buenas prácticas y desafíos para su implementación a nivel global. De igual forma, se consolidó una plataforma internacional orientada no solo a los gobiernos nacionales, sino también a una amplia gama de actores interesados, incluyendo empresas, organizaciones de la sociedad civil, expertos y ciudadanía, con el fin de fomentar el intercambio de experiencias, el desarrollo de capacidades y la articulación de esfuerzos en torno a este enfoque¹⁰².

Así mismo, en consonancia con los compromisos derivados de Río+20, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Centro Nacional de Producción Más Limpia, elaboró la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles, cuyo objetivo fue apoyar a las Entidades Estatales en la incorporación gradual de criterios de sostenibilidad en sus procesos de adquisición. Esta guía propuso la adopción del ciclo Planear–Hacer–Verificar–Actuar (PHVA) como herramienta para estructurar las Compras Públicas Sostenibles, recomendando definir políticas internas y lineamientos estratégicos, identificar y priorizar bienes y servicios susceptibles de incorporar criterios de sostenibilidad y elaborar los estudios y documentos necesarios para integrar dichos criterios en los procesos contractuales¹⁰³. Así mismo, planteó la necesidad de verificar los resultados obtenidos en términos de reducción de impactos ambientales y sociales, y de revisar de manera periódica los procesos implementados, con miras a su mejora continua.

Como desarrollo de esta guía metodológica, se identificó un conjunto transversal de criterios de sostenibilidad, entre los que se incluyeron el análisis del ciclo de vida, el uso de ecoetiquetas y certificaciones ambientales, las autodeclaraciones ambientales, la eficiencia energética y el uso de recursos, así como la gestión y sustitución de sustancias peligrosas o tóxicas. Paralelamente, el Ministerio de Ambiente publicó un Portafolio de Bienes y Servicios del Programa de Transformación Productiva, mediante el cual se sistematizaron bienes y servicios sostenibles con base en los procesos de normalización existentes y en la aplicación de criterios ambientales específicos. Este instrumento permitió reforzar la incorporación de criterios de sostenibilidad en sectores como el papel, los productos impresos, los vehículos, los aceites, los textiles y los detergentes, poniendo especial énfasis en aspectos como la vida útil de los productos, el enfoque de ciclo de vida, la sustitución de materiales peligrosos, la reciclabilidad o el uso de insumos reciclados y el uso eficiente y sostenible de los recursos productivos.

De manera progresiva, la sostenibilidad en las compras públicas empezó a consolidarse como una prioridad dentro de la acción gubernamental. Ello se reflejó tanto en avances normativos como en instrumentos de planeación, entre los cuales se destaca la expedición del Decreto 1510 de 2013, que introdujo disposiciones relacionadas con la disposición final de bienes y la recuperación ambiental en el marco de la liquidación contractual, particularmente en contratos de obra pública. Esta orientación fue posteriormente reforzada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un Nuevo País”, el cual incluyó un capítulo específico sobre crecimiento verde y reconoció expresamente la necesidad de fortalecer estrategias orientadas a

¹⁰² LOZANO VILLEGAS, Germán. Op. cit. Pág. 448.

¹⁰³ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Guía conceptual y metodológica de compras públicas sostenibles*. [en línea]. Bogotá, 2012. Disponible en: https://quimicos.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/guia_compras_publicas_sostenibles.pdf



incrementar las compras públicas sostenibles como mecanismo para avanzar hacia un modelo de desarrollo más equilibrado y responsable.

No obstante, fue únicamente a partir del año 2017, en el marco de las obligaciones asumidas por Colombia con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) — entre los cuales se encuentra el 12.7 relacionado con el compromiso de promover prácticas de contratación pública sostenibles—, cuando estas iniciativas incorporadas en acuerdos internacionales e instrumentos de planeación comenzaron a materializarse de manera más estructurada. Como resultado de este proceso, el Gobierno Nacional diseñó y publicó el Plan Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016–2020, mediante el cual se consolidó una hoja de ruta orientada a incorporar de forma progresiva este enfoque en el Sistema de Compra y Contratación Pública¹⁰⁴, el cual se fundamenta en: el reconocimiento de que el Estado Colombiano es el mayor comprador de bienes, obras y servicios del país (15,85% del PIB); la necesidad de impulsar el aumento de la demanda de bienes y servicios de calidad que incorporen criterios de sostenibilidad y; la necesidad de buscar incidir positivamente en los procesos de producción e innovación de las empresas. En ese contexto, la Plan Nacional de Compras Públicas Sostenibles buscó que el Estado, al comprar bienes y servicios, priorice opciones con mejores impactos ambientales, sociales y económicos a lo largo del ciclo de vida, no solo el precio más bajo, impulsando la innovación y la reducción de la contaminación, la mejora de la calidad de vida y el ahorro a largo plazo.

En dicho Plan, el Gobierno reafirmó el carácter estratégico de las Compras Públicas Sostenibles, al reconocer que estas generan impactos directos y positivos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible — económica, social y ambiental— y que, adicionalmente, contribuyen al fortalecimiento de la democratización económica, la eficiencia en la gestión pública, la innovación y la gobernanza nacional. Así mismo, el Plan no solo se propuso promover la adopción de las Compra Pública Sostenible en el ámbito interno, sino también posicionar a Colombia como un actor activo en escenarios internacionales relacionados con este tipo de compras.

Este plan estableció como objetivos el incentivar el uso de las compras públicas sostenibles en todas las entidades estatales; desarrollar herramientas que permitan aumentar este tipo de compras; afianzar y asegurar el rol de avanzada de Colombia en compras públicas sostenibles en el escenario internacional y en la OCDE; aumentar incentivos, eliminar barreras y generar alianzas para la implementación de las compras públicas sostenibles. Para la realización de dichos objetivos, el Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles presenta las siguientes siete Líneas Estratégicas, entre las que se destacan: (i) política y aspectos normativos; (ii) desarrollo de herramientas; (iii) fortalecimiento de capacidades institucionales; (iv) fortalecimiento de proveedores sostenibles; (v) comunicación; (vi) colaboración interinstitucional; y (vii) sistemas de información y seguimiento¹⁰⁵.

¹⁰⁴ COLOMBIA. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020*. [en línea]. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Plan_de_Accion_Nacional_de_Compras_Publicas_Sostenibles_2016-2020.pdf

¹⁰⁵ ALIANZA DEL PACÍFICO. Op. cit. Pág. 27.



La primera de ellas se orientó al fortalecimiento del marco normativo, con el propósito de brindar mayor seguridad jurídica y facilitar la implementación práctica de las CPS. La segunda se centró en el desarrollo y puesta en funcionamiento de herramientas técnicas que permitieran a las entidades públicas incorporar criterios de sostenibilidad en sus procesos de contratación. En tercer lugar, se estableció el fortalecimiento de las capacidades institucionales, con el fin de que las entidades contaran con una comprensión clara de sus responsabilidades y compromisos frente a este enfoque. Como cuarta línea, se planteó el fortalecimiento de la oferta de bienes y servicios sostenibles, mediante el acompañamiento y el desarrollo de capacidades del mercado y de los proveedores. La quinta estrategia se enfocó en la divulgación del propio Plan como condición necesaria para el cumplimiento de sus metas. La sexta línea promovió la creación de alianzas y sinergias a nivel territorial, nacional e internacional para la implementación de las CPS. Finalmente, la séptima estrategia contempló el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Información sobre Compras Públicas Sostenibles, orientado a centralizar y sistematizar la información institucional y nacional sobre el nivel de avance de este enfoque.

En desarrollo de estas líneas estratégicas, el Estado colombiano avanzó en la formulación de diversos instrumentos orientados a reconocer el papel de las compras públicas en la economía nacional y a posicionar las Compras Públicas Sostenibles como una estrategia idónea para mitigar los impactos sociales y ambientales asociados a los patrones de consumo y producción. En este proceso, se buscó consolidar un enfoque de contratación pública basado en el valor por dinero, que incorporara de manera explícita criterios sociales y ambientales junto con consideraciones económicas.

En este mismo sentido, se desarrollaron las especificaciones técnicas de la herramienta de análisis costo-beneficio para las Compras Públicas Sostenibles, así como la elaboración y publicación de fichas técnicas con criterios de sostenibilidad para veintiocho (28) bienes y servicios, lo que constituyó un avance significativo en la operacionalización del enfoque y en la provisión de insumos técnicos para apoyar la toma de decisiones de las entidades estatales en sus procesos de contratación.

En el marco de las políticas orientadas a incorporar criterios de sostenibilidad en la acción estatal, cobra especial relevancia el Documento CONPES 3918 de 2018¹⁰⁶, mediante el cual se formuló la estrategia nacional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia. Este instrumento identifica la contratación pública como un mecanismo de política con capacidad para apoyar el cumplimiento de la Agenda 2030, particularmente en relación con el ODS 12 sobre producción y consumo sostenibles. En desarrollo de dicho propósito, el CONPES prevé lineamientos y acciones encaminadas a incorporar consideraciones ambientales, sociales y económicas en las decisiones de adquisición pública, así como medidas de coordinación institucional, fortalecimiento técnico y seguimiento a la implementación de estos criterios. De igual manera, el documento adopta un enfoque integral de desarrollo que articula sostenibilidad ambiental, crecimiento económico e inclusión social, y reconoce el potencial del gasto público para incentivar

¹⁰⁶ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3918 de 2018: Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. [en línea]. Bogotá: DNP, 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf?utm>



mercados sostenibles, orientar patrones de consumo responsables y apoyar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de desarrollo sostenible y acción climática.¹⁰⁷

También es importante mencionar la Política de Crecimiento Verde, adoptada mediante el Documento CONPES 3934 de 2018¹⁰⁸, la cual reconoce el rol dinamizador del sector público en la promoción de patrones de consumo responsable y sostenible. Esta política establece acciones específicas dirigidas a implementar criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación estatal y contempla estrategias de capacitación y orientación para los actores del Sistema de Compras y Contratación Pública. La Política de Crecimiento Verde constituye la hoja de ruta del país para promover el desarrollo económico y el bienestar social, al tiempo que se conserva el capital natural y se reduce la vulnerabilidad frente al cambio climático. En particular, fomenta oportunidades económicas basadas en el uso eficiente del agua, el suelo, los materiales y la energía, e incorpora de manera expresa la inclusión social, el fortalecimiento del capital humano y la generación de empleos verdes como pilares esenciales del crecimiento económico.

De manera más reciente, el Documento CONPES 4129 de 2023 adoptó la Política Nacional de Reindustrialización, entendida como el proceso de transformación del aparato productivo colombiano para enfrentar los retos del cambio climático, la transición tecnológica y el contexto geopolítico cambiante¹⁰⁹. En el marco de esta política, específicamente en la línea de acción 5.5, orientada al aumento de la participación de las unidades productivas en las compras y la contratación pública, se identifica la necesidad de fortalecer instrumentos que orienten a los actores del sistema hacia la implementación de Compras Públicas Sostenibles, lo cual dio origen a la expedición de la Guía para la Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. De igual forma, con anterioridad a la expedición de esta guía, existían instrumentos de *soft law*, como la *Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Medio Ambiente*, la *Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables*, que han orientado la práctica administrativa, aunque sin fuerza normativa vinculante.

No obstante, los avances descritos, en Colombia no existe actualmente una definición legal expresa de Compras Públicas Sostenibles, ni una disposición reglamentaria que establezca de manera obligatoria la incorporación de criterios sociales y ambientales en los procesos de contratación estatal, ni la exigencia de analizar su pertinencia en la planeación contractual. Esta ausencia de regulación genera inseguridad jurídica y limita la implementación efectiva de los compromisos constitucionales, legales y de política pública en esta materia.

¹⁰⁷ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3934 de 2018: Política de Crecimiento Verde*. [en línea]. Bogotá: DNP, 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>

¹⁰⁸ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3934 de 2018: Política de Crecimiento Verde*. [en línea]. Bogotá: DNP, 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>

¹⁰⁹ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 4129 de 2023: Política Nacional de Reindustrialización. “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. [en línea]. Bogotá, 2023. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>



En noviembre de 2021, la Contraloría General de la República publicó el informe titulado *“Evaluación de la implementación de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales, considerando aspectos de resiliencia”*. En dicho documento, el ente de control evaluó el grado de avance del país en la implementación de las CPS y formuló una serie de hallazgos que evidencian rezagos estructurales y debilidades institucionales relevantes.

En primer lugar, la Contraloría advirtió que, si bien Colombia definió una meta asociada a las Compras Públicas Sostenibles con horizonte al año 2019 en el marco de la Política de Producción y Consumo Sostenible, dicha meta no fue actualizada ni ajustada conforme a los principios y al horizonte temporal de la Agenda 2030, situación que, de manera progresiva se ha subsanado con la implementación de la Política Pública de Reindustrialización y la actualización de la NDC 3.0. Adicionalmente, señaló que no se evidencian compromisos explícitos en materia de Compras Públicas Sostenibles en los planes estratégicos sectoriales, departamentales ni municipales, lo cual constituye una barrera significativa para avanzar en su implementación a nivel territorial. El informe también identificó que, aunque existen acciones e iniciativas orientadas a la incorporación de criterios de sostenibilidad en la compra pública, la ausencia de información agregada, sistematizada y comparable sobre Compras Públicas Sostenibles dificulta la medición de avances y la toma de decisiones basadas en evidencia. Esta debilidad se traduce en una limitada capacidad de seguimiento, evaluación y ajuste de las políticas públicas relacionadas.¹¹⁰

En segundo lugar, otro hallazgo encontrado en el estudio realizado por la Contraloría fue el relativo a la débil integración y coherencia en la implementación de la Compra Pública Sostenible. Al respecto señaló que, “la Agenda 2030 considera que cada gobierno decidirá la forma de incorporar las aspiraciones y metas mundiales de ODS en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales, y que, para el cumplimiento efectivo de los compromisos, los gobiernos y las instituciones públicas colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades locales”. Según la Contraloría, el proceso no articula de manera efectiva las acciones y estrategias derivadas de distintas políticas públicas con potencial de contribución a las Compras Públicas Sostenibles —como la Política de Producción y Consumo Sostenible, la economía circular o la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), entre otras—, lo que impide generar sinergias y maximizar impactos. En relación con el cumplimiento de la meta 12.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el informe señaló que la hoja de ruta definida por el país no evidencia mecanismos claros de articulación ni compromisos efectivos con otras partes interesadas, tales como proveedores, academia, gremios y medios de comunicación. Esta situación limita la participación, la innovación y el aprovechamiento del conocimiento técnico que dichos actores pueden aportar al proceso de implementación de las CPS.

Otro de los hallazgos descritos por la Contraloría General de la República, tiene que ver con una escasa integración de políticas afines para promover la Compra Pública Sostenible, señalando que requiere la coordinación de distintas políticas públicas para lograr que el Sistema de Compra y Contratación Pública sea un instrumento estratégico del desarrollo sostenible del país. A juicio del órgano de control, la integración de políticas públicas permite equilibrar las dimensiones del desarrollo social, protección ambiental y crecimiento económico, de tal manera que cuando las entidades públicas celebren y ejecuten los contratos se cumplan

¹¹⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de auditoría de desempeño: evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia*. Bogotá,, 2021, Págs. 15 y 16.



los fines del Estado y se optimicen sus resultados en términos de valor por dinero, dando aplicación además al principio de “no dejar a nadie atrás”¹¹¹.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento “Recomendaciones del Consejo sobre Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible”, define la integración de políticas así: “proceso mediante el cual las instituciones ajustan sus mandatos, políticas y objetivos sectoriales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y toman sus decisiones en materia de políticas teniendo en cuenta las interacciones (sinergias y compensaciones) entre las áreas económica, social y medioambiental, con vistas a abordar las múltiples dimensiones de los retos en materia de desarrollo sostenible de forma más equilibrada”. En ese sentido, es necesario introducir modificaciones – de carácter normativo - tendientes a que las entidades adopten políticas en materia de Compras Públicas Sostenibles, por ejemplo, en lo concerniente a la planeación estratégica, una adecuada planificación, análisis de riesgos, evaluación de impactos y definición de resultados esperados, elementos que actualmente no se encuentran suficientemente desarrollados en el caso colombiano.

Así mismo la OCDE en el documento “Recomendaciones de la OCDE en Contratación Pública” publicado en el 2016, “V. RECOMIENDA que los Adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá (...) ii) Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha. iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso.”

De otra parte, resulta importante señalar que Colombia, en el marco de los compromisos asumidos como parte del Acuerdo de París, actualizó recientemente sus metas climáticas mediante la NDC 3.0, la cual expresa una visión de país que reconoce el cambio climático como uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, pero también como una oportunidad para impulsar transformaciones profundas hacia una sociedad más justa, inclusiva y resiliente. En ese sentido, Colombia asumió el compromiso de avanzar hacia la resiliencia climática al año 2050, bajo los pilares de justicia climática, transición justa y equidad intergeneracional¹¹². La actualización de la NDC representa, además, un hito relevante para la consolidación de las Compras Públicas Sostenibles, en la medida en que, por primera vez, reconoce la compra pública como un medio clave de implementación, orientando el gasto estatal hacia la adquisición de bienes, obras y servicios sostenibles y resilientes al cambio climático.

¹¹¹ Ibid. Pág. 62.

¹¹² REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 3.0) de Colombia: Transformaciones para la Vida*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025. Págs. 315-316. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-12/NDC%203.0%20Transformaciones%20para%20la%20Vida%20%28Colombia%29.pdf>



El alcance de esta medida se dirige a consolidar la contratación pública como un instrumento estratégico de acción climática, aprovechando su peso económico dentro del gasto estatal y su capacidad de orientar la demanda hacia bienes, obras y servicios ambientalmente sostenibles y resilientes. En esta línea, el país asumió el reto de promover la integración progresiva de criterios de sostenibilidad ambiental y social, mitigación, adaptación, eficiencia energética y economía circular en los procesos de contratación adelantados por entidades del nivel nacional, descentralizado y territorial, con especial énfasis en sectores estratégicos y de alto impacto climático. Como resultado, se espera que la contratación pública opere como un habilitador transversal de la NDC, fortaleciendo la coherencia entre las políticas de compras estatales y las estrategias nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático, de manera que se impulsen prácticas responsables y se genere un impacto transformador tanto en el aparato estatal como en los mercados asociados. Este nuevo escenario plantea, además, la necesidad de adelantar ajustes normativos y regulatorios que promuevan y viabilicen la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación pública¹¹³.

En desarrollo de esta visión, la NDC 3.0 incorpora la compra pública como un medio de implementación de las medidas de adaptación y resiliencia climática, para lo cual establece una hoja de ruta progresiva compuesta por distintos hitos institucionales y regulatorios. En particular, para el año 2026 se prevé la elaboración y adopción de lineamientos técnicos y normativos orientados a la incorporación de criterios de adaptación al cambio climático en los procesos de compras públicas; posteriormente, para 2027, se contempla la implementación de un módulo o marcador de gestión del riesgo climático en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), o en la plataforma que haga sus veces, con el propósito de fortalecer la identificación y seguimiento de riesgos climáticos dentro de la actividad contractual. A su vez, la NDC fija metas concretas de implementación institucional, estableciendo que para 2028 al menos el treinta por ciento (30%) de las entidades del orden nacional y el quince por ciento (15%) de las entidades territoriales deberán aplicar criterios de sostenibilidad y adaptación en sus procesos de contratación. Estas metas se amplían para 2030 al cincuenta por ciento (50%) de las entidades nacionales y al treinta por ciento (30%) de las entidades territoriales, particularmente en sectores estratégicos priorizados. De esta manera, la NDC 3.0 consolida la contratación pública como un instrumento de política climática y de intervención económica orientado a incorporar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático dentro de la gestión contractual del Estado

Así las cosas, la materialización de los objetivos antes reseñados implica la formulación e implementación de herramientas y metodologías que permitan promover la incorporación de criterios sociales y ambientales en las compras públicas, considerando aspectos como el análisis del ciclo de vida, promuevan el consumo sostenible y la adaptación. Muchos de los instrumentos que hasta el momento se han expedido por las entidades involucradas en la implementación de la Políticas Públicas de Compras Públicas Sostenibles, como son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, han sido lineamientos orientadores para las Entidades Estatales. No obstante, se ha encontrado que, ninguno de estos instrumentos tiene un carácter vinculante, lo cual ha representado una barrera para su implementación, ya que muchos funcionarios y contratistas encargados de los procesos de contratación, al no tener norma que los obligue a incorporar los componentes sociales y ambientales en los procesos de contratación se abstienen de hacerlo, máxime si se a esto se suma el temor a los órganos de control.

¹¹³ Ibid.



Pese a los avances registrados en la formulación de políticas, planes y herramientas orientadas a la adopción de las Compras Públicas Sostenibles, en Colombia persisten diversas barreras que han dificultado su consolidación efectiva. Entre las principales limitaciones identificadas se encuentra la falta de información y comprensión sobre el enfoque de CPS, particularmente en relación con sus beneficios ambientales, sociales y económicos, así como con herramientas como el análisis costo-beneficio, a lo cual se suma una aún insuficiente conciencia ambiental en los procesos de adquisición. A ello se agrega la limitada preparación del mercado nacional, caracterizado por una oferta incipiente de bienes y servicios sostenibles y por restricciones en el acceso a mercados internacionales con estas características. De igual forma, subsisten obstáculos de naturaleza estructural e institucional, entre los que destacan la ausencia de un marco normativo vinculante específico en materia de CPS y la falta de adecuación del sistema de compras públicas vigente a este enfoque.

En este escenario, resulta necesario incorporar de manera explícita objetivos de sostenibilidad en la contratación estatal, con el fin de orientar el comportamiento de todos los actores del Sistema de Compras y Contratación Pública —Entidades Estatales, servidores públicos, proveedores, contratistas y órganos de control— hacia patrones de producción y consumo sostenibles. Ello exige ajustes normativos al marco reglamentario vigente, particularmente al Decreto 1082 de 2015, que permitan a las Entidades Estatales lograr un balance adecuado entre los pilares económico, técnico, ambiental y social a lo largo de todas las etapas del proceso de contratación, mediante la inclusión de mandatos, criterios, herramientas y mecanismos claros y exigibles.

En esa misma línea, los avances alcanzados por Colombia en la incorporación del enfoque de Compras Públicas Sostenibles evidencian una evolución progresiva en la comprensión de la contratación estatal como un instrumento estratégico para la materialización de los fines del Estado y el cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales en materia ambiental, social y económica. No obstante, persisten vacíos normativos, debilidades en la articulación institucional y limitaciones en la implementación práctica que han impedido consolidar de manera uniforme este enfoque en todas las etapas del proceso contractual. Estas circunstancias justifican la adopción de medidas regulatorias orientadas a dotar al sistema de mayor coherencia, seguridad jurídica y capacidad operativa, superando la dispersión actual y facilitando la incorporación efectiva de criterios de sostenibilidad en la gestión contractual.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto responden a la necesidad de estructurar un marco normativo que permita integrar de manera sistemática la sostenibilidad en la planeación, estructuración y evaluación de los procesos de contratación, mediante herramientas como el análisis del ciclo de vida, la incorporación de criterios ambientales y sociales y la orientación del principio de selección objetiva hacia el valor por dinero en un sentido amplio. Con ello, se busca no solo optimizar el uso de los recursos públicos, sino también fortalecer el rol del Estado como agente dinamizador de mercados sostenibles, en armonía con los principios constitucionales, las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Así las cosas, el proyecto de Decreto reconoce el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como postulados orientadores de la actividad contractual del Estado, en armonía con los mandatos constitucionales. No obstante, este enfoque no se concibe de manera aislada, sino en articulación con los demás principios que rigen la contratación estatal, tales como la selección objetiva, la libre competencia, la pluralidad de oferentes y el acceso equitativo a la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y los principios de la función pública y el control fiscal, dispuesto en el



artículo 209 de la Constitución Política. En este sentido, el proyecto normativo establece que la incorporación de criterios ambientales y sociales debe realizarse bajo parámetros de objetividad, proporcionalidad, razonabilidad y vinculación con el objeto contractual, con base en el análisis del sector y las condiciones del mercado, evitando la imposición de requisitos desproporcionados o restrictivos que puedan afectar la participación de los oferentes.

1.2. El Registro Único de Proponentes, su impugnación y la verificación de inhabilidades

El artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007 contempla, entre otras, las acciones para impugnar la inscripción en el Registro Único de Proponentes una vez realizada la verificación de la información por parte de la Cámara de Comercio¹¹⁴. De esta forma, la norma en comento establece que en la vía administrativa “[...] cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio [...]” contra el acto de inscripción y su verificación. Seguido de esto, establece la posibilidad de acudir a la vía judicial, para que se declare la nulidad del acto administrativo: “[...] En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia [...]”.

Las impugnación administrativa y judicial establecidas en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007 son los únicos procedimientos consagrados por la normativa para oponerse a la información del RUP. Por tanto, en caso de no iniciarse los procesos administrativos para revocar el RUP debe considerarse la procedencia de la nulidad del acto administrativo y los requisitos que deben cumplirse de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En todo caso, los interesados podrán acudir a los medios de control dispuestos en la Ley 1437 de 2011, según correspondan y sean aplicables a cada caso concreto.

¹¹⁴ “[...] De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación. En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia. La presentación de la demanda no suspenderá la inscripción, ni será causal de suspensión de los procesos de selección en curso en los que el proponente sea parte. El proceso se tramitará por el procedimiento ordinario a que se refiere el Código Contencioso Administrativo. Adoptada la decisión, la misma sólo tendrá efectos hacia el futuro.

Cuando en desarrollo de un proceso de selección una entidad estatal advierta la existencia de posibles irregularidades en el contenido de la información del RUP, que puedan afectar el cumplimiento de los requisitos exigidos al proponente dentro del proceso de que se trate, podrá suspender el proceso de selección e impugnar ante la Cámara de Comercio la inscripción, para lo cual no estarán obligadas a prestar caución. Para el trámite y adopción de la decisión las Cámaras de Comercio tendrán un plazo de veinte (20) días. De no haberse adoptado una decisión en el término anterior, la entidad reanudará el proceso de selección de acuerdo con la información certificada en el RUP. En el evento en que la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias se le cancelará la inscripción en el registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente. Las mismas sanciones previstas en el inciso anterior se predicarán en el evento en que el Juez de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto de inscripción. La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita”.



El artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007 determina que una vez la Cámara de Comercio verifica los documentos e información aportada por los proponentes para su inscripción en el RUP, cualquier persona podrá interponer el recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación del acto administrativo contentivo de la información. Además, la norma citada establece lo siguiente: “[...] Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación [...]”.

Como lo anterior constituye parte del objeto del proyecto de reglamentación, se analiza lo relativo a la caución prevista en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007, y los parámetros para fijarla. Al respecto, es necesario anotar que este tema no está regulado en la normativa por lo cual procede acudir al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del inciso tercero del artículo 2, ya que “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. *En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código*” (Énfasis fuera de texto).

Esto significa que es posible aplicar la Ley 1437 de 2011 cuando no existan disposiciones en leyes especiales o que estas no prevean una regulación sobre el tema, como ocurre con la caución para la impugnación del RUP en la contratación pública, cuya norma general es la Ley 80 de 1993, que no contiene reglas al respecto. Incluso, el inciso primero del artículo 77 del EGCAP dispone lo siguiente: “En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales [...]”.

Asimismo, el artículo 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 no prevé reglas para que la Cámara de Comercio fije el monto de la caución que debe prestar la persona que impugne el RUP. El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 regula la discrecionalidad de las decisiones, cuando no están sujetas a reglas establecidas en la Ley, como en este caso. Las Cámaras de Comercio tienen la función de resolver el recurso de reposición, y quien lo interponga debe prestar caución para cubrir los perjuicios que se le generan al inscrito; pero la Ley 1150 de 2007 no señala las condiciones de dicha caución, por lo cual la Cámara de Comercio, en aplicación de criterios de discrecionalidad, puede tomar las decisiones que le correspondan, siempre y cuando consulte el fin de esta norma sobre la impugnación del RUP, y que la decisión que tome corresponda y sea adecuada y proporcional al trámite y a los hechos que lo motivaron¹¹⁵.

En consecuencia, es posible concluir que, el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 regula la impugnación del RUP y las acciones para llevarla a cabo, una de las cuales es que una persona, que no tiene la obligación de demostrar interés en dicho trámite, presente recurso de reposición ante la Cámara de Comercio respectiva, para lo cual es necesario prestar caución, sin que la norma citada señale los criterios, parámetros o condiciones respecto de esta. Actualmente, la autoridad involucrada en la impugnación interpuesta, que es la Cámara de Comercio, puede, en aplicación de la discrecionalidad, tomar una decisión

¹¹⁵ Ley 1437 de 2011: “Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.



que tenga en cuenta el fin de la norma y resulte adecuada y proporcional al recurso de reposición interpuesto y a los hechos en que se funda¹¹⁶.

Sin embargo, los antecedentes históricos de la materia dan cuenta de que, en determinados momentos, el monto de la caución fue reglamentado por el gobierno nacional. En efecto, antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007, el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 creó el Registro de Proponentes, por el cual, de acuerdo con la información suministrada por los interesados, las Cámaras de Comercio verifican previamente algunos requisitos que deben cumplir los oferentes para la suscribir contratos estatales.

El derogado artículo 22.5 del EGCAP disponía que “Cualquier persona inconforme con la calificación y clasificación de los inscritos, podrá impugnarlas ante la respectiva Cámara de Comercio [...]”; además, agregaba lo siguiente: “[...] Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito [...]”. Por ello, el literal d) del artículo 13 del derogado Decreto 856 de 1994 precisaba que la impugnación requería “Caución bancaria o de compañía de seguros en favor del inscrito, *equivalente a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales*, con el objeto de garantizar al mismo el pago de los perjuicios que pueda causarle con la impugnación” (Énfasis fuera de texto).

La expresión en cursiva fue anulada por la Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 23 de marzo de 2000, exp. 10077, con ponencia del Consejero Ricardo Hoyos Duque, en la medida que debe “[...] fijarse en cada caso de manera proporcional, dependiendo de las circunstancias con el fin de garantizar de una parte la reparación de los perjuicios que puedan causarse al inscrito con la impugnación y de otra el derecho ciudadano a participar en el ejercicio del poder público [...]”. Así, el artículo 3 del derogado Decreto 393 de 2002 modificó el artículo 13 del Decreto 856 de 1994, por lo que el literal d) prescribía que “[...] La caución será fijada por cada Cámara de Comercio en cada caso en particular, atendiendo las circunstancias específicas, con el fin de garantizar de una parte, la reparación de los perjuicios que puedan causarse al inscrito con la impugnación y de otra el derecho ciudadano a participar en ejercicio del poder público [...]”.

El artículo 22 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, por lo que al marco reglamentario mencionado en los párrafos anteriores perdió fuerza ejecutoria. Como resultado, bajo las modificaciones introducidas al RUP, el literal c) del artículo 44 de los derogados Decretos 4881 de 2008 y 1464 de 2010 prescribían que “[...] El valor de la caución corresponderá al 8% del k de contratación del proponente impugnado. La caución deberá estar vigente durante toda la tramitación y decisión del recurso y por un (1) año más”. Adicionalmente, el literal c) del artículo 6.3.1 del Decreto 734 de 2012 establecía que “El valor de la caución corresponderá al 8% del capital de trabajo del proponente impugnado. La caución deberá estar vigente durante toda la tramitación y decisión del recurso y por un (1) año más”.

¹¹⁶ Como explica la doctrina: “[...] la discrecionalidad hace referencia a una decisión o disposición administrativa adoptada dentro un margen de libre apreciación dejado por el ordenamiento jurídico (es decir, hay varias soluciones válidas en Derecho, entre las que la administración puede elegir libremente, aunque justificando su decisión). Cualquiera de las soluciones adoptadas dentro del ámbito de legítima discrecionalidad son igualmente admisibles en Derecho, y todas ellas tienen el mismo valor jurídico. Siempre que no desborde el ámbito de discrecionalidad, la Administración puede decidir utilizando criterios de conveniencia u oportunidad [...]” (Cfr. BLANQUER, David. Derecho administrativo: el fin, los medios y el control. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. p. 191).



El Decreto 1510 de 2013, actualmente compilado en el Decreto 1082 de 2015, derogó el Decreto 734 de 2012, pero no estableció un criterio para fijar la caución; razón por la cual, como se explicó *ut supra*, por remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las normas que rigen los procedimientos y actuaciones de la función administrativa, las Cámaras de Comercio establecen la cuantía de la caución de forma discrecional en los términos del artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

En este contexto, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria es posible limitar la discrecionalidad para estandarizar el monto de las cauciones. Para estos efectos, el valor exigido para el trámite de la impugnación debe fijarse conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. El monto de la caución debe garantizar la seriedad del trámite y prevenir la interposición de recursos temerarios, así como guardar relación directa con el riesgo cubierto, sin exceder lo necesario para proteger el interés general. Por lo mismo, la cuantía tampoco podría ser tan elevada que desnaturalice el mecanismo de impugnación o restrinja de manera injustificada el derecho de contradicción de los interesados.

Así, la caución no puede convertirse en un mecanismo disuasorio del control administrativo, sino en una medida equilibrada que armonice la protección del interés general con la garantía efectiva de los derechos de los impugnantes del registro. Por tanto, mientras la caución se fije de forma proporcional, atendiendo a las circunstancias particulares del recurrente, se cumple el estándar jurisprudencial para el ejercicio válido de la competencia prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política de 1991.

1.2.1. Consulta a cámaras de comercio sobre los parámetros utilizados para establecer la caución para impugnación del Registro Único de Proponentes

Con el propósito de contar con insumos técnicos y prácticos que orientaran la propuesta de regulación reglamentaria sobre la caución exigida para la impugnación de la inscripción en el RUP, se adelantó un ejercicio de consulta dirigido a CONFECÁMARAS, en su calidad de ente articulador de las cámaras de comercio, y a un conjunto representativo de cámaras de comercio del país, en atención a su experiencia directa en la administración del RUP y en la gestión de los trámites de inscripción e impugnación. En concreto, se les solicitó información precisa y detallada sobre la metodología aplicada para determinar la caución exigida en la impugnación del RUP, incluyendo: i) los criterios técnicos, financieros y jurídicos que sustentan su cálculo, así como los documentos oficiales en los que se regula la metodología, en caso de haberlos; y ii) copia de por lo menos tres (3) actos administrativos en los que se detalle la metodología para calcular el monto de la caución al admitir el recurso correspondiente.

En total, el ejercicio se hizo con veintidós (22) entidades: CONFECÁMARAS y las cámaras de comercio de Medellín para Antioquia, Bogotá, Bucaramanga, Armenia y del Quindío, Pasto, Manizales por Caldas, Villavicencio, Urabá, Cartagena, Cali, Buenaventura, Arauca, del Cauca, del Chocó, de Cúcuta, de Pereira, Florencia para el Caquetá, del Huila, Montería, del Putumayo y del Amazonas. Las respuestas recibidas permiten identificar elementos de convergencia significativa en el diagnóstico normativo y en el criterio de cálculo adoptado, así como diferencias puntuales en el porcentaje aplicado y en la metodología empleada por algunas entidades.



En este aspecto, el propósito no era solo recopilar información descriptiva, sino obtener insumos verificables que permitieran contrastar la propuesta normativa con la experiencia institucional acumulada por estas entidades, en especial, en lo relativo a la coherencia entre el parámetro utilizado, la capacidad económica del inscrito y la finalidad preventiva prevista en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007. En esa línea, se buscó conocer si existían metodologías formalizadas, si los criterios aplicados eran homogéneos o dispares, y si las cámaras contaban con actos administrativos que dieran soporte jurídico a la forma de cálculo empleada.

De igual manera, la solicitud de remisión de actos administrativos específicos tuvo como finalidad contar con evidencia documental que permitiera examinar, de manera comparada, los fundamentos técnicos y jurídicos utilizados por las cámaras para fijar la caución, así como la consistencia interna de los métodos aplicados. La revisión de estos actos resulta esencial para identificar buenas prácticas, vacíos regulatorios, riesgos de discrecionalidad y oportunidades de estandarización, elementos indispensables para sustentar una regulación reglamentaria que sea objetiva, proporcional y alineada con la realidad operativa del RUP. Con ello, el ejercicio de consulta se consolidó como un insumo técnico de alto valor para asegurar que la propuesta normativa responda tanto a los principios legales aplicables como a las dinámicas prácticas del procedimiento de impugnación.

A continuación, se presenta una síntesis de los resultados, agrupando los elementos en que las entidades consultadas coinciden y describiendo de manera separada los aspectos en que difieren.

- Se detalla que todas las entidades que respondieron la consulta concuerdan en que la normatividad actual no establece parámetros específicos para determinar el monto, las condiciones, la vigencia ni los requisitos de la caución exigida para la procedibilidad del recurso de reposición contra los actos de inscripción en el RUP. Este diagnóstico sobre el tema lo comparte CONFECÁMARAS y la totalidad de las cámaras de comercio consultadas.
- A partir de este diagnóstico todas las cámaras de comercio consultadas coinciden en la fuente normativa a la que acuden para suplir este vacío. Todas se fundamentan en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que habilita a las autoridades para adoptar decisiones de carácter discrecional, siempre que estas sean adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a los hechos que les sirven de fundamento. Las cámaras coinciden en que esta disposición es aplicable al trámite de impugnación del RUP, por remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y del inciso tercero del artículo 2 del CPACA, en tanto que las normas especiales aplicables a la contratación pública no regulan la materia. Por ello, sostienen que las cámaras de comercio están facultadas para ejercer la potestad discrecional en la fijación del monto de la caución de forma motivada, caso a caso, asegurando que la decisión i) sea adecuada para garantizar los eventuales perjuicios al inscrito, ii) coherente con las circunstancias del caso concreto y iii) no imponga cargas excesivas o injustificadas al recurrente.
- Otro elemento similar entre las respuestas es el fundamento doctrinal para referirse al monto de la caución del RUP. La mayoría de las cámaras señala que se basan en un criterio cuantitativo para fijar la caución, fundamentadas en el Concepto C-031 de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio con radicación No. 15-



017145-00002-0000 del 2 de junio de 2015. En este último concepto, la Superintendencia señaló que, con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, podría fijarse como monto de la caución al menos el diez por ciento (10%) de la utilidad operacional del proponente inscrito. Este último pronunciamiento en la práctica ha sido el principal referente técnico para las Cámaras de Comercio ante la ausencia de una norma expresa que regule el procedimiento para fijar el monto de la caución en el marco de la impugnación frente a la inscripción del RUP.

- En relación con los conceptos enunciados, la mayoría de las cámaras de comercio señalan que adoptarían, o ya han adoptado, como parámetro de referencia el diez por ciento (10%) de la utilidad operacional reportada por el inscrito en el formulario RUES. Sostienen que este parámetro es adecuado por ser objetivo, verificable y directamente relacionado con la capacidad económica del proponente y soportado en la documentación que el propio inscrito declara ante el RUES. Asimismo, señalan que este porcentaje guarda una relación directa con la finalidad resarcitoria de la caución, en tanto busca garantizar los eventuales perjuicios que puedan causarse al inscrito como consecuencia de la impugnación de su registro, sin constituir, a la vez, una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho de contradicción.
- Finalmente, la mayoría de las cámaras de comercio coinciden en el hecho de que, a la fecha de la consulta, no se han presentado casos en los que haya sido necesario fijar una caución en el marco de un recurso de reposición contra una inscripción en el RUP. Según la información aportada por CONFECÁMARAS, en los últimos cinco (5) años, esto es, entre el año 2021 y la fecha de la consulta en 2026, solo dos (2) de las cincuenta y ocho (58) cámaras de comercio del país han recibido trámites de recursos de reposición en los cuales se haya debido fijar caución como exigencia para su admisión.

No obstante, también es importante precisar algunas diferencias en las respuestas emitidas por las cámaras de comercio:

- El primero de estos puntos se refiere al porcentaje de la utilidad operacional adoptado como referencia para el cálculo de la caución. Mientras que la mayoría de las entidades coinciden en el 10%, la Cámara de Comercio de Cartagena estableció en su procedimiento interno un monto equivalente al 20% de la utilidad operacional del proponente cuya inscripción es objeto de recurso. Esta cámara precisó que dicho criterio fue adoptado formalmente mediante un procedimiento interno de recursos e impugnaciones en el RUP, y que ha sido aplicado en casos concretos.
- El segundo corresponde a la Cámara de Comercio de Cúcuta. Esta cámara expresa que no aplica un porcentaje sobre la utilidad operacional del proponente inscrito, ni una fórmula de costos variables vinculada a indicadores financieros del RUES. En su lugar, fija la caución en un valor previamente determinado y uniforme, aprobado mediante acto administrativo interno, con base en criterios relativos a los costos administrativos asociados a la gestión, el estudio y la decisión del recurso de impugnación, incluyendo los recursos humanos y técnicos involucrados en el trámite registral, y en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y debido proceso administrativo. Según menciona, la metodología se encuentra recogida en el manual o lineamiento interno de procedimientos del RUP correspondiente al trámite de impugnaciones, y su particularidad consiste en que el monto no depende del valor del contrato,



de la cuantía del proponente ni de variables económicas externas, sino de parámetros operativos internos de la entidad.

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que el criterio adoptado de manera general por las diferentes cámaras de comercio para la determinación de la caución en los trámites de impugnación del RUP ha sido fijarla en el diez por ciento (10 %) de la utilidad operacional reportada por el inscrito. Ahora bien, una vez verificado el criterio que han venido aplicando las cámaras de comercio del país para la determinación del monto de la caución exigida en el trámite de impugnación del RUP, corresponde realizar un juicio de razonabilidad sobre dicho parámetro, con el propósito de determinar si su incorporación a nivel reglamentario resulta adecuada y proporcional frente a la finalidad que persigue la caución prevista en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Para tal efecto, es necesario profundizar en el concepto de utilidad operacional con la finalidad de determinar si el 10% de este concepto resulta adecuado y proporcional.

1.2.2. La utilidad operacional como parámetro para la fijación de la caución

La utilidad operacional es un concepto financiero que se refiere al resultado económico obtenido por una entidad como consecuencia directa de su actividad ordinaria, antes de considerar ingresos o gastos de naturaleza no operativa, financieros o extraordinarios. Las cámaras de comercio suelen entender esta categoría como el indicador que refleja la eficiencia de la operación principal de la empresa, al medir la capacidad de generar excedentes a partir de su objeto social, sin incorporar elementos ajenos al giro normal del negocio.

Dicha institución tiene una especial relevancia en los diferentes indicadores que están contenidos en el RUP, en especial, a uno de los indicadores de la capacidad financiera, como es la Razón de cobertura de intereses, que se origina de la utilidad operacional dividida por los gastos de intereses. De igual modo, la utilidad operacional es una variable en dos de los indicadores de la capacidad organizacional: i) rentabilidad del patrimonio que se deriva de la utilidad operacional dividida por el patrimonio; ii) rentabilidad del activo que se origina de la utilidad operacional dividida por el activo total.

En términos prácticos, la utilidad operacional se determina comparando los ingresos generados por la actividad ordinaria con los costos y gastos necesarios para desarrollarla. Así, se obtiene al sumar la totalidad de los ingresos operacionales y restar los costos y gastos propios de la actividad, conforme a la siguiente fórmula:

$$\text{Utilidad Operacional} = \text{Ingresos Totales} - \text{Costos y Gastos de la Actividad.}$$

La utilidad operacional no puede equipararse ni confundirse con conceptos como utilidad del ejercicio, utilidad neta o utilidad líquida, ya que cada uno de estos refleja momentos y componentes distintos dentro del resultado financiero de una organización. La utilidad operacional se limita al desempeño de la actividad principal de la entidad, es decir, al resultado que se obtiene de confrontar los ingresos derivados del objeto social con los costos y gastos directamente asociados a su operación.



Tal como lo menciona Héctor Ortiz Anaya, la utilidad operacional “es el resultado de restar de la utilidad bruta los gastos de administración y ventas. Indica la utilidad propia del negocio al cual se dedica la empresa”¹¹⁷. Esta constituye un indicador financiero objetivo que refleja la capacidad de una empresa para generar beneficios económicos a partir de su actividad principal o giro ordinario de negocios. Desde la perspectiva del análisis financiero, la utilidad operacional constituye un indicador importante porque permite depurar el resultado empresarial de los efectos del endeudamiento de los hechos ajenos al giro ordinario, constituyéndose en un reflejo de la forma en la que una empresa administra sus recursos productivos.

Esta característica de la utilidad operacional, la de ser un indicador objetivo, homogéneo, verificable y depurado de variables ajenas a la actividad económica del proponente, es precisamente la que lo hace idóneo como base de cálculo para la caución en el trámite de impugnación del RUP, en la medida en que los indicadores financieros que las cámaras de comercio pueden consultar para este efecto son, exclusivamente, los que el proponente ha declarado en el formulario RUES y que se encuentran soportados en los estados financieros aportados para el respectivo período de inscripción o renovación.

Anteriormente, el capital de trabajo, entendido como la diferencia entre activos corrientes y pasivos corrientes, fue el criterio empleado por el Decreto 734 de 2012 para establecer el monto de la caución, pero dejó de ser un indicador financiero exigible en el RUP a partir de la expedición del Decreto 1510 de 2013. En consecuencia, su uso como base de cálculo carecería actualmente de soporte en la información que el proponente declara ante las cámaras de comercio, lo que lo hace inaplicable en el marco del sistema actual.

En la actualidad, el indicador que resulta proporcional para hacer el cálculo del monto de la caución es el 10% de la utilidad operacional por las siguientes razones:

- i) En cuanto a la finalidad, la caución prevista en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, persigue un propósito constitucionalmente legítimo, consistente en respaldar económicamente el pago de los perjuicios que el proponente inscrito podría sufrir en caso de que la impugnación resulte infundada. Esta finalidad, es compatible con los principios de eficiencia, transparencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal, en tanto busca preservar la integridad del RUP como herramienta de habilitación para contratar con el Estado, sin que el mecanismo de impugnación se convierta en un instrumento de obstrucción o de competencia desleal entre proponentes. Esta finalidad es legítima y necesaria para el correcto funcionamiento del RUP.
- ii) Frente a la idoneidad, el 10% de la utilidad operacional es un medio adecuado para alcanzar esa finalidad. Este porcentaje de cálculo de la caución genera un respaldo económico suficiente para responder por los posibles perjuicios derivados de la impugnación infundada. A la vez, la exigencia de constituir una garantía equivalente a ese porcentaje de la utilidad operacional introduce un desincentivo real frente a la interposición de recursos temerarios o sin un fundamento claro, toda vez que implicaría asumir un costo económico concreto. En ese sentido, este criterio es idóneo en tanto produce efectivamente el resultado que la norma persigue.

¹¹⁷ ORTÍZ ANAYA, Héctor. Análisis financiero aplicado y principios de administración financiera, 14.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 419.



iii) En cuanto a la necesidad, el 10% de la utilidad operacional del inscrito satisface la finalidad descrita sin imponer al impugnante una carga que exceda lo estrictamente requerido. Al estar referido a un porcentaje del resultado operacional que es declarado públicamente en el formulario RUES y soportado en estados financieros, el monto resultante es verificable, predecible y ajustado a la realidad económica del sujeto protegido, sin que su determinación pueda ser discrecional o atender a criterios ajenos a la información que el propio sistema de registro pone a disposición de las cámaras de comercio. Esto garantiza que la caución exigida al impugnante sea la necesaria para cubrir los perjuicios del inscrito, calculada sobre una base objetiva relacionada con la actividad que se busca proteger.

iv) En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, corresponde ponderar la carga que la caución impone al impugnante frente al beneficio que produce para el proponente inscrito. La carga consiste en constituir una garantía equivalente al 10% de la utilidad operacional del inscrito, valor que, como se ha explicado, es verificable y predecible a partir de la información que el propio inscrito ha declarado en el formulario RUES. El beneficio consiste en que el inscrito queda respaldado frente a los perjuicios concretos que una impugnación infundada puede producir sobre su actividad económica. En ese sentido, el 10% de utilidad operacional guarda una relación objetiva con los posibles perjuicios que deba cubrir el impugnante, esa correspondencia es la que permite afirmar que la carga impuesta al impugnante no excede el beneficio que recibe el inscrito.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la utilidad operacional como criterio para la determinación de la caución en la impugnación del Registro Único de Proponentes (RUP) responde de manera adecuada a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, en la medida en que se fundamenta en una variable económica real y verificable, directamente asociada a la capacidad operativa de la empresa. A diferencia de parámetros rígidos o valores predeterminados como una caución estándar fijada en SMMLV, este criterio se ajusta dinámicamente a la magnitud y desempeño de cada agente económico, permitiendo una valoración diferenciada que guarda consistencia con su estructura financiera y nivel de actividad. No obstante, cuando la utilidad operacional no sea positiva —esto es, cuando sea igual a cero o negativa— se aplicará una regla supletoria, consistente en fijar la caución en el uno por ciento (1 %) de los ingresos operacionales reportados, con el fin de preservar la proporcionalidad del requisito y evitar tanto cargas excesivas como cauciones irrisorias.

La fijación del porcentaje en el uno por ciento (1%), y no en una cifra equivalente o cercana al diez por ciento (10%) aplicable sobre la utilidad operacional, se fundamenta en el examen de proporcionalidad en sentido estricto, en la medida en que los ingresos operacionales del inscrito constituyen, por su propia naturaleza bruta, una magnitud contable sustancialmente superior a su utilidad operacional. Si la regla subsidiaria aplicara sobre los ingresos operacionales un porcentaje equivalente al que rige sobre la utilidad, el recurrente que impugne la inscripción de un proponente con utilidad operacional nula o negativa quedaría obligado a prestar una caución considerablemente más onerosa que la que debe prestar quien impugna la inscripción de un proponente con utilidad positiva, pese a tratarse del mismo recurso de reposición y de la misma garantía. En ese sentido, tal consecuencia invertiría el propósito de la norma, pues el costo de acceder al recurso terminaría dependiendo, de manera fortuita, de un dato financiero del inscrito impugnado, su utilidad operacional, y no de un criterio uniforme aplicable a todo recurrente. El uno por ciento (1%) corrige ese riesgo de asimetría, pues lo que permite es mantener la caución dentro de un orden de magnitud comparable al que resultaría de



aplicar la regla principal a un inscrito con utilidad positiva, preservando así la función de garantía a favor del inscrito sin imponer al recurrente una carga excesiva o injustificada por el solo hecho de que el proponente impugnado carezca de utilidad operacional positiva, y sin reabrir el espacio de discrecionalidad absoluta de las Cámaras de Comercio.

1.2.3 El Registro Único de Proponentes como mecanismo de publicidad y verificación de las inhabilidades y limitaciones a la capacidad jurídica

El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece el Registro Único de Proponentes (RUP) como el instrumento a través del cual se consolida la información relevante de las personas naturales y jurídicas que aspiran a celebrar contratos con las entidades estatales. En efecto, de conformidad con esta norma todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren celebrar contratos con las entidades estatales, deberán estar inscritas en el Registro Único de Proponentes (RUP)¹¹⁸. En dicho registro constará la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar los datos relacionados con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro. Al respecto, el Consejo de Estado definió la naturaleza y finalidad del RUP de la siguiente forma:

“El Registro de Proponentes es un registro de creación legal en el cual se inscriben las personas naturales o jurídicas que aspiran a celebrar con entidades estatales contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles. Tiene como finalidad suministrar la información necesaria de un contratista inscrito, en lo relacionado con su experiencia, capacidad jurídica, capacidad técnica, capacidad de organización y capacidad financiera. En los términos del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar dichos contratos con las entidades estatales, deberán inscribirse en el Registro de Proponentes de la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas según lo dispuesto en esta norma”¹¹⁹.

En este sentido, el RUP cumple una función esencial dentro del sistema de compras públicas, en tanto centraliza y sistematiza la información necesaria para evaluar a los proponentes. Esta finalidad ha sido igualmente reconocida por la Corte Constitucional al señalar que el RUP se trata de un registro de carácter público llevado por las cámaras de comercio al cual están obligatoriamente sujetas todas las personas que aspiren a celebrar contratos con entidades estatales, que fue concebido por el legislador para “(i) unificar la reglamentación y la información de todos los registros de proponentes, (ii) simplificar la tarea de los contratistas en sus trámites respecto de la administración, haciendo que con la sola inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio del proponente el interesado quede válidamente registrado ante todas las entidades del país, y (iii) dar transparencia al proceso de inscripción en el registro”¹²⁰.

De manera correlativa, el inciso segundo del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 otorga a la información contenida en el RUP, previamente verificada por las cámaras de comercio, el carácter de plena prueba. Asimismo, dispone que la verificación de las condiciones de que trata el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se demostrará “exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán

¹¹⁸ Ley 1150 de 2007, artículo 6.

¹¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 6 de junio de 2013. Exp. 25151. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.



constar dichas condiciones¹²¹. Así, el legislador configuró el RUP como el mecanismo principal, y en ciertos aspectos exclusivo, para la acreditación de los requisitos habilitantes en la contratación estatal.

En tal sentido, para acreditar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, las entidades estatales sometidas al EGCAP, en virtud de lo establecido en el artículo 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, están obligadas a efectuar la evaluación correspondiente teniendo en cuenta la información que reposa en el RUP. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que en los procesos de selección deben verificarse como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, así como las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes¹²². Estos requisitos tienen como finalidad medir la aptitud del proponente para la participación en los procesos de contratación y su propósito es establecer unas condiciones mínimas para los oferentes de tal manera que la entidad estatal solo evalúe las ofertas de aquellos que están en condiciones de cumplir con el objeto del proceso de contratación¹²³.

Dentro de estos requisitos, la capacidad jurídica constituye un presupuesto esencial para la validez del contrato estatal. Esta se entiende como la aptitud de una persona natural o jurídica para ser titular de derechos y obligaciones, y para obligarse válidamente frente al Estado. En materia contractual, implica no solo la facultad de celebrar contratos, sino también la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones que impidan dicha celebración. De esta manera, el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 dispone que pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas legalmente capaces conforme a las disposiciones vigentes, así como los proponentes plurales. Asimismo, reconoce la capacidad de los Cabildos Indígenas, Consejos Indígenas, las Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993¹²⁴.

En este contexto, de manera general, las personas naturales tienen capacidad jurídica para contratar cuando son mayores de edad y no se encuentran sujetas a limitaciones legales o judiciales, mientras que, en el caso

¹²¹ Ley 1150 de 2007: “Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]

“6.1. [...]

“El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

“No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

[...]”.

¹²² Artículo 5. De la Selección Objetiva.

[...]

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

¹²³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá, D.C., 2 de agosto de 2018. Radicación número: 25000-23-26-000-2013-01293-01(53.506)A.

¹²⁴ Ley 80 de 1993, artículo 6, modificado por la Ley 2160 de 2021



de las personas jurídicas, esta capacidad se relaciona con su objeto social, las facultades de su representante legal y la ausencia de restricciones legales para contratar. De esta forma, para efectos de esta capacidad, cobra especial relevancia el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, en tanto constituye un límite específico a la capacidad jurídica en materia de contratación estatal. Estas figuras corresponden a un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”¹²⁵. Así, las inhabilidades e incompatibilidades delimitan el ejercicio válido de la autonomía de la voluntad frente al Estado, en función de la protección de principios como la transparencia, la moralidad administrativa y la selección objetiva, por lo que la verificación de su inexistencia constituye una condición esencial para la participación en procesos de contratación y la celebración de contratos estatales.

En consecuencia, las entidades estatales tienen la obligación de verificar, de manera previa a la adjudicación y celebración del contrato, que los proponentes no se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Esta verificación no solo responde a un mandato legal, sino que constituye un mecanismo fundamental para prevenir riesgos jurídicos y proteger el interés general. Por tanto, el RUP se erige como la herramienta principal para realizar dicha verificación, en la medida en que concentra la información relativa a los requisitos habilitantes y, por mandato legal, constituye plena prueba de los mismos.

Ahora bien, el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 complementa este sistema al establecer la obligación de las entidades estatales de reportar a las cámaras de comercio la información relacionada con los contratos, su cuantía, cumplimiento, así como las multas y sanciones impuestas en desarrollo de los mismos¹²⁶. Esta norma pretende poner en conocimiento de todos los participantes del sistema de compras públicas la información de sanciones y multas impuestas a los inscritos en el RUP, como una forma de ejercer control a la ejecución de los contratos suscritos por las entidades estatales. Dicha obligación también es congruente con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012, que estableció los deberes de publicar en el SECOP y de comunicar a las Cámaras de Comercio, la parte resolutive, de los actos que impongan multas y sanciones, entre otras decisiones¹²⁷.

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

¹²⁶ En lo pertinente, la norma dispone que “Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados. Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional.

El servidor público encargado de remitir la información, que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta”.

¹²⁷ Ley 80 de 1993: “Artículo 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias. <Artículo modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La parte resolutive de los actos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados, se publicarán en el SECOP y se comunicarán a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista respectivo. También se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación”.



En la Ley 80 de 1993 se observa la voluntad del legislador de divulgar el comportamiento contractual de los participantes en el sistema de compras públicas. En este contexto, el artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 constituye un desarrollo material de los principios aplicables a las actuaciones contractuales en los términos del artículo 23 del EGCAP¹²⁸. Entre otros, la Ley 80 de 1993 concreta el principio de transparencia de la actividad contractual, objeto de regulación expresa en el artículo 24 *ibidem*, que guarda estrecha relación con el de publicidad, el cual rige el ejercicio de la función administrativa, según el artículo 209 de la Constitución Política. Ambos principios buscan garantizar el acceso a la información relevante del proceso contractual, así como la posibilidad de ejercer control sobre las actuaciones de la administración y de los particulares que intervienen en ella.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 reglamenta esta obligación, precisando que las entidades deben reportar la información relativa a multas, sanciones e inhabilidades, la cual debe permanecer registrada en el RUP durante el término de su vigencia¹²⁹. De esta manera, se asegura la disponibilidad y consulta de información relevante sobre el comportamiento contractual de los proponentes. Así, el deber de reporte de las entidades estatales se complementa con la función registral de las cámaras de comercio, que consiste en incorporar y mantener actualizada dicha información en el RUP, garantizando su publicidad y trazabilidad.

En consecuencia, el Registro Único de Proponentes se configura como un instrumento fundamental en el sistema de compras públicas, no solo para la acreditación de los requisitos habilitantes, sino también como un mecanismo de transparencia, publicidad y control. La información contenida en el RUP permite a las entidades estatales verificar de manera objetiva tanto el cumplimiento de las condiciones necesarias para contratar como la existencia de sanciones o inhabilidades que puedan afectar la capacidad jurídica de los proponentes. Por ello, el RUP no solo cumple una función informativa, sino que se erige como una herramienta de control preventivo que permite adoptar decisiones fundadas y reducir el riesgo de celebrar contratos con personas incursas en causales de inhabilidad o con antecedentes que comprometan su idoneidad. En tal sentido, resulta fundamental que este registro refleje de manera completa y actualizada todas aquellas circunstancias, incluidas las sanciones e inhabilidades, que puedan limitar la capacidad jurídica de los proponentes.

¹²⁸ Ley 80 de 1993: "Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".

¹²⁹ "Las Entidades Estatales deben enviar mensualmente a las cámaras de comercio de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme, por medio de los cuales impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades resultantes de los contratos que hayan suscrito, y de la información de los Procesos de Contratación en los términos del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Para el efecto las cámaras de comercio pueden establecer mecanismos electrónicos para recibir la información mencionada. El registro de las sanciones e inhabilidades debe permanecer en el certificado del RUP por el término de la sanción o de la inhabilidad. La información relativa a multas debe permanecer en el certificado del RUP por un año, contado a partir de la publicación de la misma. Las cámaras de comercio deben tener un mecanismo de interoperabilidad con el SECOP para el registro de la información de que trata el presente artículo".



1.3. Las inhabilidades asociadas a las declaratorias de responsabilidad civil y penal establecidas en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993

La norma que agrupa las inhabilidades e incompatibilidades en materia de contratación estatal es el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, el cual ha sido objeto de diversas modificaciones y adiciones. No obstante, en el ordenamiento jurídico existen otras disposiciones que también incluyen restricciones a la capacidad para contratar en determinados supuestos, como es el caso del artículo 58 de la Ley 80 de 1993 que prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 58. DE LAS SANCIONES. Como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política, las personas a que se refiere este capítulo se harán acreedoras a:

1o. En caso de declaratoria de responsabilidad civil, al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente.

2o. En caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución.

3o. En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente.

4o. En los casos en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme, o elevado pliego de cargos, la autoridad competente podrá, con el propósito de salvaguardar la recta administración pública, suspender provisionalmente al servidor público imputado o sindicado hasta por el término de duración de la medida de aseguramiento o de la investigación disciplinaria.

5o. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme a un particular, por acciones u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, se informará de tal circunstancia a la respectiva Cámara de Comercio, que procederá de inmediato a inscribir dicha medida en el registro de proponentes.

El jefe o representante legal de la entidad estatal que incumpla esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta.

6o. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme al representante legal de una persona jurídica de derecho privado, como consecuencia de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, aquélla quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por todo el término de duración de la medida de aseguramiento. Si se profiere sentencia condenatoria contra dicho representante legal, la persona jurídica quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de dicha sentencia. A igual sanción estará sometida la persona jurídica declarada civilmente responsable por razón de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual”. [Énfasis por fuera de texto]

Esta norma inhabilita a los servidores públicos y a los contratistas para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales, como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su



actuación contractual, sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política. Estas sanciones encuentran sustento en el principio de responsabilidad contractual que rige la contratación estatal y que impone a los servidores públicos y a los particulares que intervienen en la actividad contractual el deber de responder por las acciones u omisiones que afecten el adecuado desarrollo de los procesos de contratación y la ejecución de los contratos estatales. De esta manera, su objetivo es garantizar la efectividad de este principio y permite su articulación con los principios de transparencia, economía y de selección objetiva. En tal sentido, las sanciones previstas en esta norma no se limitan a la responsabilidad derivada de una acción u omisión en el marco de una relación contractual específica, sino que sus efectos trascienden este ámbito particular y se proyectan hacia el futuro, al establecer consecuencias que afectan la capacidad del contratista para celebrar otros contratos con el Estado.

Particularmente, el numeral 3 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993 señala que “En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente”. Asimismo, el numeral 6 establece que “Si se profiere sentencia condenatoria contra dicho representante legal, la persona jurídica quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de dicha sentencia. *A igual sanción estará sometida la persona jurídica declarada civilmente responsable por razón de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual*” [Énfasis por fuera de texto].

Como se evidencia, estas disposiciones establecen una consecuencia jurídica derivada de la declaratoria de responsabilidad civil o penal, al prever una inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con entidades estatales. Así, la declaratoria de responsabilidad civil o penal trasciende el proceso y la respectiva actuación contractual en el que se originó, al afectar la capacidad jurídica del responsable para participar en la gestión pública o en la actividad contractual con el Estado durante un período determinado. En esta línea, la declaratoria de responsabilidad civil o penal del servidor público y del particular constituye el presupuesto indispensable para que opere la inhabilidad establecida, lo que implica que esta no surge por la sola ocurrencia de una acción y omisión del servidor público, del particular o de la persona jurídica, sino que está supeditada a una declaración de responsabilidad civil o penal realizada mediante sentencia judicial por la autoridad respectiva.

Esta referencia a la responsabilidad civil supone la existencia de una sentencia proferida por el juez competente en la que se determine que el servidor público o el particular está obligado a la reparación de un daño¹³⁰. En este sentido, la declaratoria judicial de responsabilidad civil implica, por tanto, el reconocimiento de un daño y su atribución jurídica al sujeto responsable que impone el deber de repararlo. Por su parte, la

¹³⁰ De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado: “La responsabilidad civil persigue la reparación del daño y es por esto que cuando de alguien se predica que es civilmente responsable, simplemente se está diciendo que debe reparar el daño causado. El daño que ha de ser indemnizado puede derivarse, entre otras, de la transgresión del deber genérico del *neminem laedere* o del incumplimiento de un determinado deber de comportamiento que surgió de un acuerdo contractual. Pero en uno y en otro caso, si la responsabilidad civil consiste en el deber de reparar el daño, se puede afirmar que por regla general no hay responsabilidad civil si no hay daño”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de enero de 2011. Exp. 15.800. Consejera Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



responsabilidad penal se configura cuando, mediante sentencia judicial, se establece que el servidor público o el particular ha incurrido en una conducta tipificada como delito en el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la declaratoria de responsabilidad civil o penal a la que se refiere dicha disposición debe porvenir del juez competente en el marco de un proceso judicial de responsabilidad.

Asimismo, se precisa que la declaratoria de responsabilidad civil o penal debe estar relacionada con la actuación contractual con el Estado, tal y como lo dispone el inicio primero del artículo 58 *ibidem* que establece expresamente que las personas a las que se refiere esta norma se harán acreedoras de dichas sanciones como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su actuación contractual. De esta forma, el legislador delimitó el ámbito de aplicación de las consecuencias jurídicas previstas en dicha disposición, circunscribiéndolas a conductas que se presenten en el contexto de la actividad contractual con entidades estatales, lo que excluye que decisiones judiciales adoptadas en controversias entre particulares o en escenarios ajenos a la contratación pública puedan dar lugar a la configuración de la inhabilidad allí prevista.

Sobre la temporalidad de esta inhabilidad los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993 establece que los servidores públicos, los particulares y personas jurídicas quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. Esto ocurre cuando la decisión judicial ha sido notificada a las partes y contra ella no procede ningún recurso, ya sea porque vencieron los términos para interponerlos sin que se hubieran presentado, o porque los recursos interpuestos ya fueron resueltos por la autoridad judicial competente¹³¹.

En este contexto, los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993 establecen las condiciones bajo las cuales se configura la inhabilidad de los particulares y de las personas jurídicas como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad civil o penal mediante sentencia ejecutoriada. No obstante, la eficacia material de dicha inhabilidad depende de que las entidades estatales dispongan de mecanismos claros que les permitan verificar, de manera oportuna y confiable, la existencia de estas decisiones judiciales.

La ausencia de un sistema de información que consolide y haga visible este tipo de sentencias dificulta la aplicación efectiva de la inhabilidad, en la medida en que las entidades contratantes no siempre tienen conocimiento de las condenas impuestas a los potenciales proponentes o contratistas. Esta situación incrementa el riesgo de celebrar contratos con personas que presentan limitaciones en su capacidad jurídica, en contravía de las disposiciones legales y de los principios que rigen la contratación estatal.

En esta línea, la necesidad de fortalecer los mecanismos de verificación de inhabilidades se hace aún más evidente al considerar la magnitud de la litigiosidad en la que interviene el Estado. De acuerdo con el Informe de Litigiosidad Nacional e Internacional de cierre del año 2025 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, los procesos judiciales en los que el Estado figura como demandante corresponden a 44.367 que representan \$32.25 billones. Una proporción significativa de los procesos en los que la Nación actúa como demandante se concentra en acciones ejecutivas (55,5%) y en acciones de nulidad y restablecimiento del

¹³¹Código General del Proceso, Artículo 302.



derecho (17,1%), mientras que el mayor valor de las pretensiones se encuentra en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho (27,4%) y en controversias contractuales (28,6%)¹³².

Igualmente, de conformidad con la información remitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en Oficio con Radicado 20260003657 del 5 de mayo de 2026, de los procesos terminados por ejecutoria de la sentencia entre los años 2022 y 2026, en los que Estado figura en calidad de demandante en la jurisdicción contencioso - administrativa por el medio de control de controversias contractuales, se encontraron 128 procesos de los cuales 84 tienen sentido favorable para el Estado. De los 84 procesos que terminaron favorablemente para la Nación, se encontró que en eKOGUI se registraron 28 condenas cuyas pretensiones ascienden a 20.043 millones de pesos.

Estos datos resultan particularmente relevante, en la medida en que evidencia la importancia económica y jurídica de los litigios derivados de la actividad contractual del Estado, dentro de los cuales pueden originarse decisiones judiciales que declaren la responsabilidad de particulares o personas jurídicas. No obstante, pese a la alta incidencia y cuantía de este tipo de procesos, actualmente no existe un mecanismo adecuado que permita sistematizar y verificar esta información de forma ágil, clara y accesible para las entidades estatales en el desarrollo de los procesos de contratación.

Así, aunque la información relativa a los procesos judiciales y a las decisiones adoptadas por los jueces es, en principio, de carácter público, las herramientas de información existentes no permiten identificar de manera clara, centralizada y consolidada la información referente a los sujetos que han sido declarados civilmente responsables mediante sentencia ejecutoriada derivada de una acción u omisión relacionadas con su actuación contractual con el Estado¹³³. De igual manera, estas herramientas no permiten determinar con precisión, certeza y en tiempo oportuno el estado de ejecutoria de las decisiones judiciales, aspecto determinante para establecer la configuración de una inhabilidad, ya que la sola existencia de una providencia judicial no resulta suficiente, pues es indispensable verificar que esta se encuentre debidamente ejecutoriada para que produzca efectos jurídicos plenos. Bajo esta perspectiva, los sistemas actuales exigen, en la mayoría de los casos, la consulta individual de procesos, lo que implica una carga operativa considerable para las entidades estatales, tanto en términos de tiempo como de recursos, lo cual no solo dificulta la verificación ágil y oportuna de la situación jurídica de los proponentes, sino que también incrementa el riesgo de incurrir en errores u omisiones durante la evaluación de los requisitos habilitantes y, en algunos casos, ni siquiera se efectúa dicha búsqueda.

Como consecuencia de lo anterior, aunque la información existe en el ordenamiento jurídico y es accesible, en la práctica no resulta funcional para garantizar la aplicación efectiva del régimen de inhabilidades. Esta situación genera una brecha entre la consagración normativa de las inhabilidades y su materialización en los procedimientos de contratación, en la medida en que las entidades estatales no cuentan con herramientas que les permitan conocer, de forma ágil y confiable, las limitaciones a la capacidad jurídica de los proponentes.

¹³² AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. *Informe de litigiosidad nacional e internacional. Cuarto trimestre de 2025*. Bogotá D.C.: ANDJE, 2026. Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2026/02/Informe_de_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2025_300125.pdf

¹³³ Información tomada del Sistema de información de la rama judicial, Sistema Único de Información Litigiosa del Estado, portal datos abiertos.



De esta forma, se configura un vacío reglamentario que compromete la eficacia de la inhabilidad prevista en los numerales 3 y 6 de la Ley 80 de 1993 y, en consecuencia, afecta la transparencia y la selección objetiva pues la sola consagración normativa de la inhabilidad referida resulta insuficiente si no se cuenta con herramientas que garanticen su conocimiento y aplicación efectiva. Por ello, teniendo en cuenta que el RUP se erige como un mecanismo de transparencia, publicidad y control, resulta fundamental establecer mecanismos adecuados que permitan el reporte, registro y consulta de esta información en el RUP, de tal manera que las entidades estatales puedan verificar de forma previa a la adjudicación o celebración del contrato la existencia de sentencias condenatorias que configuren inhabilidades, evitando así la vinculación contractual de personas con limitaciones a la capacidad para contratar.

Por consiguiente, la presente modificación del decreto se orienta a establecer un mecanismo idóneo, expedito y adecuado para la verificación de la capacidad jurídica de los proponentes a través del Registro Único de Proponentes (RUP), de tal manera que en este instrumento pueda constatare de forma clara, centralizada y oportuna la existencia de las inhabilidades previstas en los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993. Con ello, se busca garantizar que las entidades estatales cuenten con información confiable para prevenir la celebración de contratos con personas incursas en dichas causales de inhabilidad.

1.4. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y sus implicaciones en la contratación estatal

El 21 de noviembre de 1997 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales” —en adelante, la Convención Anticohecho—, un acuerdo multilateral orientado específicamente a establecer medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir estos actos, especialmente mediante su tipificación como delito de manera eficaz y coordinada¹³⁴. La convención reconoce la importancia de promover la comprensión y cooperación internacionales para combatir el cohecho de servidores públicos, así como el papel de los gobierno para prevenir la instigación al soborno por parte de las personas y empresas en las transacciones comerciales.

Con este fin, aborda las siguientes medidas: consagra el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, así como el compromiso de los estados para su tipificación en el nivel nacional (artículo 1º); determina las acciones procedentes para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas y naturales (artículo 2) ; establece el estándar que deben seguir los estados para sancionar el cohecho de servidor público extranjero en materia penal, civil o administrativa (artículos 3); determina las medidas en materia de jurisdicción aplicable para el procesamiento de estos delitos (artículo 4,5 y 6); las medidas contables necesarias para combatirlos de manera eficaz (artículo 8), así como el deber de ayuda jurídica recíproca y la extradición (artículos 9 y 10), junto con las autoridades responsables (artículo 11). Una de las características principales a nivel internacional, es que la Convención Anticohecho también establece de manera expresa un programa de

¹³⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Recomendación revisada para combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales*. C(97) 123/FINAL. [en línea]. París: OCDE, 23 de mayo de 1997. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/oecd-anti-bribery-convention-country-monitoring-process.pdf>



seguimiento sistemático al cual se comprometen los estados firmantes para monitorear y promover su plena aplicación (artículo 12).

La Convención cumplió plenamente el trámite necesario para su aplicación y vinculatoriedad en el marco jurídico nacional. Colombia surtió el proceso de ratificación interna y mediante la Ley 1573 de 2012, “*Por medio de la cual se aprueba la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*”, publicada en el Diario Oficial número 48.510 del 2 de agosto de 2012, el Congreso de la República aprobó el tratado. Adicionalmente, mediante sentencia C-944 de 2012, la Corte realizó el control de constitucionalidad de la Convención y resaltó su importancia para “ara la lucha contra la corrupción y la tutela de intereses fundamentales para el Estado colombiano como son los principios de la función pública, la transparencia, la imparcialidad, la objetividad y la libre competencia”. Adicionalmente, enfatizó que el fenómeno de la corrupción constituye una de las principales amenazas contra el Estado Social de Derecho, afectando los cimientos de la democracia y alterando el sistema político, la economía y afectando los principios de la función pública¹³⁵. el Gobierno de la República de Colombia depositó, el día 20 de noviembre de 2012, ante la Secretaría General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el instrumento de adhesión a la “Convención. de conformidad con lo anterior y en virtud de lo previsto en su artículo 13 numeral 2, la “Convención entró en vigor para la República de Colombia el 19 de enero de 2013. Finalmente, con el Decreto 369 del 5 de marzo de 2013, el gobierno nacional cumplió el trámite para promulgación de la Convención. Con ello, las obligaciones que la Convención impone a sus Estados Parte son plenamente vinculantes para el Estado colombiano.

Con lo anterior, el Estado colombiano también se acogió al mecanismo de monitoreo sistemático establecido en el artículo 12 de la Convención, el cual se encuentra orientado a verificar el grado de implementación de sus disposiciones mediante un sistema periódico de evaluación. Este mandato fue reforzado y desarrollado mediante la “*Recomendación del Consejo de la OCDE para seguir combatiendo el cohecho de servidores públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*”, adoptada el 26 de noviembre de 2009, instrumento que creó el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales —conocido como *Working Group on Bribery (WGB)*—. Con esto, el WGB es el órgano técnico encargado de evaluar periódicamente los avances de cada país en la implementación de la Convención y de formular recomendaciones específicas dirigidas a fortalecer el macro jurídico y de política pública de los estados parte.

El proceso de adhesión y seguimiento de Colombia en el marco de la OCDE ha sido uno de los ejes de la política exterior colombiana en los últimos años. La pertenencia a esta organización no solo implica la adopción de estándares en materia económica y de política pública, sino también el compromiso de adecuar el ordenamiento interno a los principios de buena gobernanza, transparencia y lucha contra la corrupción que la OCDE promueve. En materia de cohecho transnacional, Colombia ha sido sometida a ejercicios de revisión por pares, siendo el informe de la cuarta fase de monitoreo —adoptado durante la reunión plenaria del Grupo de Trabajo celebrada del 9 al 12 de diciembre de 2025— el más reciente y, a la vez, el que genera las obligaciones más inmediatas de adecuación normativa en el campo de la contratación pública.

1.5. Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

¹³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. C-944 de 5 de diciembre de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



A diferencia de otros instrumentos internacionales adoptados para la lucha contra la corrupción, la Convención Anticohecho cuenta un sistema de monitoreo específico a cargo del WGB, así como un riguroso mecanismo de evaluación por pares. Bajo este sistema, los estados parte de la convención se someten a un sistema de revisión por pares, que incluyen expertos de distintos estados del EGB que fungen como examinadores de cada estado evaluado. El sistema de evaluación ha sido nombrado por Transparencia internacional como en “estándar de otro” para el seguimiento y monitoreo el cumplimiento de este tipo de obligaciones en el marco del derecho internacional.

El sistema de monitoreo es obligatorio para todos los estados parte de la convención e involucra actores no gubernamentales de la sociedad civil, e sector privado y la academia. Producto del sistema de evaluación, el grupo de expertos realiza un reporte final con las recomendaciones que debe seguir el estado para avanzar en la implementación de la Convención, el cual se publica en la página oficial de la OCDE. El sistema de monitoreo se ejecuta mediante distintas fases¹³⁶:

- i. La Fase 1 evalúa si los textos normativos mediante los cuales los países implementan la Convención satisfacen el estándar establecido.
- ii. La Fase 2 examina las estructuras institucionales dispuestas para la aplicación vinculante de estas normas, valora la aplicación e implementación de la Convención y los instrumentos conexos por parte de los países, formulando recomendaciones concretas de mejora.
- iii. La Fase 3 se centra en los avances alcanzados por las Partes de la Convención respecto de las deficiencias identificadas en la Fase 2, en las cuestiones suscitadas por modificaciones en la legislación interna o en el marco institucional, en los esfuerzos y resultados en materia de aplicación vinculante, y en otros asuntos transversales comunes.
- iv. La Fase 4 se enfoca en los esfuerzos y resultados en materia de aplicación vinculante, en las recomendaciones de la Fase 3 pendientes de implementación, y en cuestiones transversales, adoptando un enfoque diferenciado que considera la situación y los desafíos particulares de cada país, y que refleja los logros positivos alcanzados.

La Fase 4 de monitoreo fue iniciada en marzo de 2026 y tiene un plan de seguimiento programado hasta el 2026. se centra en la implementación o aplicación vinculante de la Convención mediante el envío de cuestionarios al estado evaluado, la realización de visitas in-situ la preparación de los examinadores principales y la Secretaría para la redacción de un informe preliminar de evaluación sobre el desempeño del estado que incluye recomendaciones, aspectos que serán objeto de seguimiento. Finalmente, el WGC adopta el informe de evaluación y sus recomendaciones. El proceso culmina con la publicación de este documento junto con un comunicado de prensa que resume los aspectos clave del proceso de implementación por cada estado evaluado.

Como resultado de esta fase, el WGB de la OCDE adoptó, en su reunión plenaria de diciembre de 2025, el informe correspondiente a la cuarta fase de monitoreo de la implementación de la Convención Anticohecho

¹³⁶ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Recomendación revisada para combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales*. C(97) 123/FINAL. [en línea]. París: OCDE, 23 de mayo de 1997. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/oecd-anti-bribery-convention-country-monitoring-process.pdf>



por parte de Colombia. Este informe, producto del proceso riguroso de revisión entre pares, identifica avances del país en la materia y formula un conjunto de recomendaciones concretas, algunas de las cuales inciden de manera directa sobre el régimen de contratación pública y hacen necesario que el estado colombiano adopte modificaciones normativas urgentes. En el comunicado de prensa emitido el WGB de la OCDE señala lo siguiente sobre el estado de cumplimiento de la Convención por parte del Estado colombiano:

“El informe de la Fase 4 de Colombia del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales señala que Colombia debe resolver de manera urgente deficiencias de larga data en su marco para combatir el cohecho extranjero. El informe también expresa su preocupación ante el desvinculamiento progresivo del país frente a las obligaciones contraídas en virtud de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

[...]

El Grupo de Trabajo, compuesto por 46 países, acaba de finalizar la evaluación de Colombia respecto a la Fase 4 de la aplicación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y otros instrumentos relacionados. Además de los aspectos señalados, el informe detalla otras áreas en las que Colombia podría mejorar su eficacia en materia de prevención, detección y aplicación de la ley frente al delito de cohecho internacional”¹³⁷.

Con base en los resultados de la evaluación, WGB solicito al estado colombiano presentar un reporte adicional anticipado en diciembre de 2026 con un plan de acción para implementar las recomendaciones prioritarias, previo a informar en diciembre de 2027 sobre la aplicación de todas las recomendaciones del informe las medidas adoptadas para su implementación. En materia de contratación pública, el Grupo de Trabajo estableció las siguientes seis (6) recomendaciones, cuyo cumplimiento debe ser acreditado de manera prioritaria:

- “a. exija la incorporación de cláusulas anticorrupción en los contratos de contratación pública con independencia de la modalidad del proceso de selección [Recomendación Antisoborno, XXIV.i];
- b. garantice que el Ministerio de Defensa incorpore declaraciones anticorrupción como parte de sus pliegos de condiciones, con el fin de asegurar que los oferentes no estén sujetos a una investigación en curso ni cuenten con condena previa relacionada con el soborno de servidores públicos extranjeros [Recomendación Antisoborno, XXIV];
- c. garantice, mediante disposiciones legislativas si fuere necesario, que las autoridades sancionadoras —los jueces y la Superintendencia de Sociedades— notifiquen a la Procuraduría General de la Nación toda condena o sanción impuesta a personas naturales o jurídicas, con miras a evaluar la procedencia de su inhabilitación para participar en procesos de contratación pública, cuando dichas personas hayan sido condenadas o declaradas administrativamente responsables por soborno transnacional [Recomendación Antisoborno, XXIV];
- d. garantice que las entidades contratantes y Colombia Compra Eficiente consulten de manera sistemática las listas de inhabilitación de las instituciones financieras multilaterales en el marco de los procesos de contratación pública [Recomendación Antisoborno, XXIV];
- e. emprender acciones de sensibilización dirigidas a proveedores y contratistas sobre el delito de soborno transnacional, e incentivar a los oferentes para que adopten controles internos, sistemas

¹³⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Colombia needs to urgently address serious deficiencies in its foreign bribery framework and enforcement, says the OECD Working Group on Bribery*. [en línea]. 18 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://www.oecd.org/es/about/news/press-releases/2025/12/colombia-needs-to-urgently-address-serious-deficiencies-in-its-foreign-bribery-framework-and-enforcement-says-the-oecd-working-group-on-bribery.htm> |



de ética y cumplimiento destinados a prevenir el soborno transnacional, incluidas políticas de protección de denunciantes [Recomendaciones Antisoborno IV.ii, XXIII y Anexo II.A]; y
f. impartir orientación y capacitación a las entidades públicas competentes sobre las medidas de suspensión e inhabilitación aplicables a las empresas que hayan sobornado a servidores públicos extranjeros, así como sobre las medidas de remediación que las empresas pueden adoptar —entre ellas, programas o medidas de control interno, ética y cumplimiento— que puedan ser tenidas en cuenta a tales efectos [Recomendación Antisoborno, XXIV.iv]¹³⁸.

Es importante advertir que estas recomendaciones no tienen un carácter meramente orientativo; por el contrario, en el marco del mecanismo de seguimiento de la OCDE, los países son evaluados periódicamente sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en fases anteriores, lo cual implica una evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el estado colombiano como parte de la Convención. De esta manera, la falta de avances concretos en el cumplimiento de las recomendación puede derivar en un incumplimiento de las obligaciones internacionales del estado, aunado a consecuencias reputacionales y potenciales impactos negativos en las relaciones con los estados parte de la OCDE. En ese sentido, atender las recomendaciones del Grupo de Trabajo constituye un mandato jurídico, derivado de los compromisos asumidos al ratificar la Convención, con potenciales impactos políticos y económicos, habida cuenta de su estatus como estado miembro de la OCDE.

Con el fin de atender a las recomendaciones c), e) y f), la Agencia Nacional de Contratación Pública participa activamente en las reuniones de seguimiento coordinadas por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en el marco de las cuales reporta periódicamente el cumplimiento de las acciones adelantadas. Con respecto a la recomendación c), la Agencia participó reuniones con el Ministerio de Defensa con el fin de prestar apoyo técnico en las acciones que adelanta; el cumplimiento de esta recomendación recae en cabeza de dicha entidad, de modo que reportará directamente a la Secretaría de Transparencia. Por otra parte, para el cumplimiento de las recomendaciones c) y f) la Agencia, en el marco de sus funciones, expedirá lineamientos y un curso virtual que permita el fortalecimiento de capacidades y la difusión de la información relativa al delito de soborno transnacional y las medidas para combatirlo.

El presente decreto contempla dos medidas específicas para atender a las recomendaciones restantes planteadas en los literales a), b) y d) del numeral quinto del informe del WGB, con el fin de avanzar en la implementación de la Convención Anticohecho. Por una parte, consolida la obligación de que las Entidades Estatales incluyan declaraciones y cláusulas anticorrupción en los pliegos de condiciones e invitaciones para todas las modalidades de selección competitivas, lo que garantiza que todos los procesos de contratación que se adelanten bajo el EGCAP, incluyendo al sector Defensa, incorporen estas disposiciones. Por otra parte, se reglamenta de forma específica la consulta de las listas de inhabilitación o restrictivas como mecanismo supponible para fortalecer la verificación de la inhabilitación prevista en el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, dotando a las entidades de un instrumento para cumplir con su deber de verificación de posibles inhabilitaciones o incompatibilidades en el marco de la contratación estatal. De esta manera, la propuesta del decreto cumple con el fin de dar recomendaciones del Grupo de Trabajo de manera integral y operativa.

¹³⁸ Traducido del documento oficial de la OCDE “*OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Colombia Implementing the Convention and Related Legal Instruments*”, p. 85. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-on-colombia_223c7071-en.html



La adopción de estas medidas implica además una articulación coherente con otras disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano. Las cláusulas anticorrupción reglamentadas se integran al régimen de los pliegos de condiciones previsto en la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias, mientras que la verificación de las listas restrictivas opera como un mecanismo que dota de instrumentos a las entidades para cumplir con sus obligaciones en el marco del sistema de inhabilidades e incompatibilidades del estatuto de contratación y el Registro Único de Proponentes administrado por las Cámaras de Comercio. De este modo, las medidas adoptadas fortalecen y hacen más efectivo el sistema de integridad contractual ya existente, alineándolo con los estándares internacionales vinculantes para el estado colombiano.

1.6.1. La exigencia de declaraciones e inclusión de cláusulas anticorrupción en los procesos de contratación estatal

Las declaraciones y cláusulas anticorrupción son instrumentos jurídicos que operan en distintos momentos del ciclo contractual. Las primeras son manifestaciones escritas que los oferentes o interesados presentan para participar en los procesos de contratación como parte de su propuesta en cumplimiento de una solicitud por parte de la entidad en los pliegos de condiciones o la invitación, usualmente expresadas como un anexo o formato que debe diligenciar el proponente. Como parte de su contenido, los proponentes declaran bajo la gravedad de juramento, por ejemplo, que no están incurso en conductas de corrupción, que no han sido condenados por delitos contra la administración pública, que no están sujetos a investigación penal o disciplinaria relacionada con tales conductas, o a sanción en el marco de un procedimiento administrativo, y que adoptarán medidas internas para prevenir conductas como el soborno en la ejecución del contrato. Las segundas se refieren a cláusulas incorporadas directamente en el contrato que establecen obligaciones en cabeza del contratista en materia anticorrupción, mecanismos de monitoreo, causales de terminación anticipada y consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, entre otras.

Ambas figuras son ampliamente adoptas y reconocidas como buenas prácticas contractuales en el ámbito internacional. Los también denominados “Pactos de Integridad” constituyen un mecanismo similar que ha sido consolidado en dicho contexto, mediante los cuales, las entidades suscriben acuerdos con organizaciones de la sociedad civil para monitorear la contratación pública; durante el proceso, los auditores hacen públicos todos sus informes y materiales. Esta medida ha sido implementada en 15 países y en más de 300 ocasiones, según ha documentado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En particular, el Banco ha identificado la adopción de cláusulas anticorrupción en documentos contractuales y la suscripción de Pactos de Integridad con seguimiento externo de terceros como mejores prácticas del sector privado para promover la transparencia y combatir el soborno en procesos de contratación con entidades públicas y privadas¹³⁹.

En virtud de lo anterior, la exigencia de estas cláusulas ha adquirido carácter normativo en el contexto de los organismos multilaterales de desarrollo. El BID, por ejemplo, incorpora en sus contratos de préstamo una cláusula de “prácticas prohibidas” que comprende actos de corrupción, fraude, coerción y colusión, cuya

¹³⁹BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *How could we end corruption?* [en línea]. Disponible en: <https://www.iadb.org/en/how-could-we-end-corruption>



ocurrencia habilita al Banco para denegar el financiamiento de contratos, declarar la inelegibilidad de un proceso de contratación o de una empresa, e imponer otras sanciones como multas¹⁴⁰.

En el contexto colombiano, diversas entidades han adoptado la inclusión de declaraciones anticorrupción o pactos de integridad como una buena práctica en su actividad contractual, sin que al momento exista una disposición de orden legal o reglamentario que lo exija. A nivel nacional, los pactos o declaraciones anticorrupción han sido impulsados principalmente por Transparencia por Colombia como una práctica adecuada en la planeación y ejecución contractual para comentar la lucha contra la corrupción en la contratación pública. La organización ha facilitado la suscripción de estos pactos de integridad en Colombia con diversas entidades contratantes, aclarando que, si bien no garantizan la ausencia de corrupción, generan incentivos poderosos para la probidad entre los participantes y contribuyen a hacer accesibles para el público en general los aspectos financieros de la contratación pública¹⁴¹.

En línea con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública ha reconocido la importancia de estas declaraciones por parte de los proponentes mediante su inclusión como parte de los Documentos Tipo. En este marco, la Agencia ha exigido la inclusión de un Anexo al pliego de condiciones denominado Compromiso Anticorrupción, que el proponente debe diligenciar y presentar como parte de su oferta. Por ejemplo, los pliegos de condiciones tipo para contratos de licitación pública de infraestructura de transporte incluyen como Anexo el “Pacto de Transparencia”, documento mediante el cual el proponente se compromete a no contratar ni ofrecer dádivas, regalos, gratificaciones, contratos o cualquier tipo de beneficio económico o de cualquier naturaleza, no ofrecer trabajo, contratos o algún tipo de beneficio económico o de cualquier otra naturaleza a ningún funcionario público, contratista o estructurador, vinculado a la entidad ni a sus familiares, así como a respetar el régimen de libre competencia económica, entre otros¹⁴².

En efecto, la incorporación de declaraciones, pactos o cláusulas anticorrupción constituye una práctica consolidada tanto en el ámbito internacional, como en la práctica contractual de las entidades en Colombia. Sin embargo, esta práctica ha tenido un desarrollo fragmentado y ha operado de manera voluntaria o circunscrita a determinadas modalidades y sectores, sin que hasta la fecha exista en el Decreto 1082 de 2015 una disposición normativa expresa que la exija con carácter obligatorio y transversal para todas las modalidades de selección competitivas. Por lo anterior, con el fin de cerrar esta brecha normativa y dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el WGB, en particular las relativas a la exigencia de cláusulas y declaraciones anticorrupción en los contratos estatales y a la incorporación de declaraciones anticorrupción en los pliegos del Ministerio de Defensa, el presente decreto modifica y adiciona el artículo

¹⁴⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Effects of corruption in public-private partnership contracts: consequences of a zero-tolerance approach*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. 11. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/effects-corruption-public-private-partnership-contracts-consequences-zero-tolerance-approach>

¹⁴¹ Para mayor información consultar CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Cuadernos de transparencia n.º 1* [en línea]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/cuadernos-de-transparencia-1/>; CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Cuadernos de transparencia n.º 3* [en línea]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/cuadernos-de-transparencia-3/>; y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Successful strategies for combating corruption profiled at IDB seminar on transparency and development* [en línea]. Disponible en: <https://www.iadb.org/en/news/successful-strategies-combating-corruption-profiled-idb-seminar-transparency-and-development>

¹⁴² Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>



2.2.1.1.2.1.3. Decreto 1082 de 2015, estableciendo como contenido obligatorio de los pliegos de condiciones: los términos, condiciones y minuta del contrato, incluyendo las cláusulas anti-corrupción que deberá cumplir el contratista; así como la declaración, pacto o compromiso anti-corrupción que deberán presentar los proponentes con la oferta. En efecto, las cláusulas anticorrupción y la declaración o pacto anticorrupción se incorporan como componentes del pliego de condiciones; así, el proponente que no acredite el cumplimiento de este requisito conforme a las reglas del proceso incurrirá en causal de rechazo.

1.6.2. La inclusión de mecanismos para que las entidades verifiquen la inhabilidad del literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

El literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 consagra que son inhábiles para contratar con el Estado las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública, así como por cualquiera de los delitos o faltas contemplados en la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias, y por las conductas delictivas previstas en convenciones o tratados internacionales de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, lo cual incluye la Convención Anticohecho de la cual es parte el estado colombiano. De igual manera, esta inhabilidad se extiende más allá de la persona directamente responsable, al comprender también a las sociedades en las que estas personas participen en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o socios controlantes, se extiende a sus matrices, subordinadas, grupos empresariales cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo, y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La redacción inicial de la inhabilidad en comento fue modificada posteriormente por la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y la ley 1778 de 2016. Esta última modificó las causales de inhabilidad previstas en los literales j) y k) del numeral 1.º del artículo 8 de la Ley 80, extendiendo la inhabilidad a las sociedades, matrices y subordinadas controladas por quienes incurran en delitos contra la administración pública. Lo anterior fue impulsado por la Superintendencia de Sociedades y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, y su entrada en vigencia representó un paso fundamental hacia el ingreso de Colombia a la OCDE, en línea con la adhesión de la Convención Anticohecho en 2012. Por su parte, la modificación realizada mediante el artículo 2.º de la Ley 2014 de 2019, texto actual de la norma, fue impulsada con el fin de adoptar medidas para la sanción efectiva de los delitos cometidos contra la Administración pública, a través de la eliminación de beneficios penales y de la modificación del régimen de inhabilidades para contratar con el Estado, con el fin de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia¹⁴³.

En efecto, la inhabilidad señala que no podrán contratar con el Estado: primero, las personas naturales que hayan sido i) declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública; o ii) de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias; iii) o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados

¹⁴³CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 163 de 2018 Cámara*. Gaceta del Congreso No. 1022, 22 de noviembre de 2018; CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 163 de 2018 Cámara*; CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 163 de 2018 Cámara*. Gaceta del Congreso No. 517, 12 de junio de 2019; CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. *Acta No. 14 de 2019*. Gaceta del Congreso No. 1020, 11 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/inhabilidad-condenados-por-corrupcion-3620/>



de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia. Segundo, las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

En este contexto, la plena efectividad de esta inhabilidad está condicionada a que las Entidades Estatales cuenten con mecanismos claros, accesibles y uniformes para verificar dichos supuestos. En la práctica, las entidades contratantes cuentan con algunas herramientas, como el Certificado de Antecedentes Disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación y el Certificado de Antecedentes Judiciales, que se han convertido en instrumentos esenciales para la verificación si el interesado ha sido sancionado disciplinariamente con destitución por faltas gravísimas que generen inhabilidades y la existencia de condenas judiciales relacionadas con delitos contra la Administración Pública u otras conductas asociadas a la corrupción. En este sentido, las entidades cuentan con mecanismos en el nivel nacional para verificar cuándo una persona natural ha sido declarada responsable judicialmente por i) la comisión de delitos contra la Administración Pública; o ii) de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatoria. Sin embargo, estos instrumentos pueden no ser suficientes para verificar de manera adecuada cuando se trate de iii) cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, como es el caso de la Convención Anticohecho de la OCDE.

La ausencia de conocimiento o exigencia de mecanismos de manera uniforme para lo anterior ha generado disparidades entre las entidades en la forma en que adelantan esta verificación: algunas la realizan sistemáticamente, otras de manera ocasional u omiten la consulta de las listas por desconocimiento o por falta de orientación normativa. Esta situación representa un vacío reglamentario que compromete la eficacia de la inhabilidad consagrada en la ley, pues las entidades no conocen o no tienen claridad sobre los mecanismos que pueden implementar para verificar si las personas naturales o jurídicas han sido declaradas responsables penal o administrativamente por conductas de soborno transnacional en el marco de la Convención Anticohecho de la OCDE.

Las listas de inhabilitación o sanción publicadas por los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, el BID, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el BERD, son registros públicos de personas naturales y jurídicas a las que esos organismos han declarado inelegibles para participar en contratos financiados por ellos, como consecuencia de haber incurrido en prácticas prohibidas que incluyen el cohecho transnacional, la corrupción, el fraude, la colusión y la coerción. Estas listas son el producto de sistemas de sanciones administrativos robustos que permiten investigar y excluir a los actores sancionados de los proyectos financiados por los bancos, mediante procesos basados en normas que garantizan imparcialidad, transparencia y consistencia¹⁴⁴.

Se trata de mecanismo pertinentes para la verificación de conductas de soborno transnacional, pues dichas entidades cuentan con un catálogo de "prácticas prohibidas" armonizado y con marcos sancionatorios comunes que enfatizan la proporcionalidad. Adicionalmente, desde 2010, los principales bancos multilaterales de desarrollo suscribieron el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Decisiones de Inhabilitación (*Cross-Debarment Agreement*), en virtud del cual si un banco declara a una empresa o individuo inelegible por fraude o corrupción, los demás bancos signatarios aplican la misma sanción¹⁴⁵. De esta manera constituyen un

¹⁴⁴ Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/en/governance/marking-the-15th-anniversary-of-the-multilateral-development-ban>

¹⁴⁵

Disponible en: <https://www.iadb.org/en/news/cross-debarment-new-global-tool-against-corruption>



registro consolidado y transfronterizo de actores sancionados por conductas que incluyen el soborno transnacional, al que se refiere la Convención Anticohecho de la OCDE. Por esta razón, la consulta sistemática de dichas listas por parte de las entidades contratantes permite identificar si un proponente ha sido sancionado internacionalmente por conductas que configuran la inhabilidad del literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, complementando la verificación mediante mecanismos nacionales con herramientas de orden internacional que proporcionan información con la que no necesariamente cuentan.

En virtud de lo anterior, se hace necesario adicionar el Decreto 1082 de 2015 con el fin de establecer de manera expresa que la consulta de las listas de inhabilitación o sanción de desarrollo son un mecanismo que las Entidades Estatales deben implementar para cumplir con el deber de verificación de posibles inhabilidades. Esta medida no modifica, altera o adiciona el régimen de inhabilidades o incompatibilidades, sino que determina una herramienta indispensable la verificación y aplicación del literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, fortaleciendo la operatividad de la norma. La estandarización de esta verificación tiene además implicaciones directas sobre la igualdad entre proponentes, ya que garantiza que todos los participantes en un proceso de selección sean evaluados con el mismo rigor en materia de inhabilidades por conductas de cohecho transnacional, sin importar la entidad ante la cual concurren. Adicionalmente, la regulación propuesta no solo responde a una obligación de derecho internacional, sino que contribuye a consolidar la integridad del sistema de compras públicas colombiano.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

El presente decreto aplica a las Entidades del Sector Administrativo de Planeación Nacional, a las demás Entidades Estatales, personas jurídicas de naturaleza pública y privada, y personas naturales a las que hace referencia este decreto, y rige en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación definido en el artículo 2.1.1.2. del Decreto 1082 de 2015.

3. VIABILIDAD JURÍDICA.

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”. La potestad reglamentaria del Estado, en particular del presidente y otros órganos, debe ejercerse en concordancia con la reserva de ley y los principios constitucionales, sin que puedan establecerse reglas que contravengan dichas normas. Dicha potestad como una facultad limitada y subordinada, su delimitación se fundamenta en el respeto a la independencia de la ley y la competencia legislativa. En este sentido, puede encontrarse algunas materias que solo pueden establecerse por la Ley. Al respecto, Antonio Alejandro Barreto Moreno frente a la regulación del mercado de la contratación pública expresa: “Desde el punto de vista orgánico, la Constitución Política asigna funciones al Congreso de la República y excepcionalmente al presidente de la República, en asuntos concretos de contratación estatal, que a su vez dan competencia regulatoria”¹⁴⁶. En consecuencia, los reglamentos actúan como una fuente más de producción del derecho dentro de un sistema normativo escalonado y complejo.

¹⁴⁶ BARRETO MORENO, Antonio Alejandro. El derecho de la compra pública. Bogotá: Legis y Universidad de la Sabana, 2019. p. 83.



El presidente como primera autoridad administrativa ha reglamentado el EGCAP, no solo por habilitación constitucional, sino porque la norma legal, ha establecido la necesidad que regule ciertas materias, tales como: i) la modalidad de selección de contratación directa (artículo 24°, párrafo 2° de la Ley 80); ii) las garantías (artículo 7 de la Ley 1150); iii) el componente nacional al que deben someterse las entidades estatales, para garantizar la participación de las ofertas de bienes y servicios de origen nacional (artículo 21 de la Ley 80); iv) mecanismos de control de contratación de urgencia (artículo 43 de la Ley 80); v) la oferta en un proceso de la licitación pública de manera dinámica mediante subasta inversa (artículo 2°, numeral 1° de la Ley 1150); vi) la selección abreviada (artículo 2°, numeral 2° de la Ley 1150); vii) el uso de acuerdos marco de precios (artículo 2°, numeral 5° de la Ley 1150); viii) la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos (artículo 8 de la Ley 1150); entre otras materias.

Las facultades constitucionales y legales otorgadas al presidente de la República para reglamentar el EGCAP, se ejemplifica con la expedición de los Decretos 679 de 1994, 2170 de 2002, 4828 de 2008, 734 de 2012, 1510 de 2013 y 1082 de 2015. De acuerdo con lo expuesto, el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política sirve de fundamento para la modificación propuesta del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

A. Los artículos de la *Constitución Ecológica* y su reflejo en las disposiciones del Sistema de Compra y Contratación Pública

Conforme a lo explicado *supra*, de los artículos 8, 58, 79, 80, 209, 267, 333, entre otras disposiciones de la Constitución Política deriva un mandato generalizado de protección del medio ambiente dirigido a las instituciones del Estado y a la ciudadanía en general, que tiene repercusiones en los diversos ámbitos de gestión pública y de las actividades económicas.

En particular, el artículo 8 impone a las instituciones estatales y a los particulares la obligación de proteger la naturaleza, mientras que el artículo 79 consagra al medio ambiente sano como un derecho, a la par que hace énfasis en el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente. A su turno, artículo 80 establece que el Estado debe planificar el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible, de manera que garantice el derecho al medio ambiente sano y se garantice el bienestar social. Estas obligaciones constitucionales se proyectan de manera transversal sobre el ejercicio de la función administrativa y, en particular, sobre la contratación pública como instrumento de intervención estatal y como mecanismo idóneo para la implementación efectiva de los mandatos constitucionales y legales, así como para la puesta en marcha de diferentes políticas públicas.

En ese sentido, tanto las entidades estatales como los particulares que participan en la actividad contractual se encuentran sometidos a deberes de protección ambiental en las distintas etapas del proceso contractual, de manera que el aprovechamiento de los recursos naturales derivado de la ejecución de contratos públicos no puede desarrollarse de forma ajena a los principios de conservación, prevención y uso sostenible. Por el contrario, la actividad contractual debe orientarse a minimizar los impactos ambientales asociados al consumo estatal, promover bienes, servicios y obras con criterios de sostenibilidad, e incorporar consideraciones ambientales en la planeación, selección y ejecución contractual, en armonía con los mandatos constitucionales de protección ambiental y desarrollo sostenible.



En esa misma línea, los artículos 58 y 333 de la Constitución Política proyectan obligaciones ambientales sobre los particulares que intervienen en la actividad contractual. En particular, el artículo 58 reconoce que la propiedad privada cumple una función social y ecológica, lo que implica que la actividad empresarial vinculada a la contratación estatal, como mecanismo de aprovechamiento económico y dinamización de la propiedad privada, debe ejercerse de forma compatible con la protección ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. Por su parte, el artículo 333 dispone que la actividad económica y la iniciativa privada encuentran límites en el interés social y el ambiente, fundamento que legitima la incorporación de requisitos ambientales, criterios de sostenibilidad y obligaciones asociadas al desempeño ambiental de los contratistas dentro de los procesos de contratación pública, como expresión de la intervención estatal orientada a garantizar el interés general y la preservación del ambiente.

En similar sentido, los artículos 209 y 267 de la Constitución Política incorporan criterios que vinculan la protección ambiental con el ejercicio de la función administrativa y la gestión de los recursos públicos. En particular, el artículo 209 dispone que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios de eficacia, economía y responsabilidad, mandatos que adquieren especial relevancia en materia de contratación pública, en tanto exigen que las decisiones contractuales no se limiten a criterios estrictamente económicos o de menor precio, sino que incorporen consideraciones relacionadas con la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. A su turno, el artículo 267 introduce la dimensión ambiental dentro del ejercicio del control fiscal, al exigir la valoración de los costos ambientales derivados de la gestión pública, lo que permite fundamentar la incorporación de criterios de análisis de ciclo de vida, eficiencia energética y mitigación de impactos ambientales dentro de los procesos contractuales. De esta manera, ambas disposiciones sirven de sustento constitucional para orientar la contratación pública hacia esquemas de compras sostenibles que integren criterios ambientales en la planeación, selección y ejecución de los contratos estatales.

En armonía con lo anterior, el artículo 334 Superior dispone que la dirección de la economía está en cabeza del Estado y habilita su intervención en todas las actividades económicas, con el propósito, entre otros, de mejorar la calidad de vida de los habitantes, garantizar la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, entre otros propósitos¹⁴⁷. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, además de los fines propios de la intervención del Estado en la economía que se señalan en el artículo 334 de la Constitución Política, la libertad de empresa y la libre competencia pueden ser delimitadas cuando así lo exijan el *interés social*, *el ambiente* y el patrimonio cultural de la Nación.

En ese contexto, la contratación estatal, como manifestación de la función administrativa, constituye un instrumento orientado al cumplimiento de los fines del Estado y a la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, entre ellos la protección del medio ambiente y la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos. En efecto, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 establece que la finalidad de la contratación estatal es “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. De esta manera, el contrato estatal se consolida como uno de los principales instrumentos jurídicos mediante los cuales el Estado ejecuta sus competencias, materializa deberes constitucionales y

¹⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-618 de 2012. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



presta los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares que concurren a la ejecución de las prestaciones contractuales.¹⁴⁸

Bajo esta perspectiva, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que las entidades estatales podrán celebrar los contratos, acuerdos y cláusulas necesarios para el cumplimiento de los fines estatales, previsión que otorga a la administración un amplio margen para estructurar el contenido de los contratos conforme a las necesidades del interés público y a los mandatos constitucionales que orientan la actividad administrativa. En consecuencia, dado que la protección del ambiente y la garantía del desarrollo sostenible constituyen finalidades constitucionales que irradian transversalmente la actuación estatal, la configuración de los contratos públicos no puede permanecer ajena a dichos principios. Por el contrario, esta habilitación normativa permite incorporar cláusulas, obligaciones, especificaciones técnicas y mecanismos de seguimiento orientados a asegurar el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención y mitigación de impactos ambientales y la promoción de bienes, obras y servicios con criterios de sostenibilidad, de manera que la ejecución contractual contribuya efectivamente al cumplimiento de los fines estatales y a la materialización de los mandatos constitucionales de protección ambiental.

En ese orden, la contratación pública no solo puede emplearse como instrumento para promover objetivos sociales, económicos y ambientales, tales como condiciones de trabajo más equitativas, el fortalecimiento de determinados sectores productivos, la generación de oportunidades para poblaciones o regiones vulnerables y la incorporación de criterios de sostenibilidad en las adquisiciones estatales, sino que debe desarrollarse en armonía con los principios y mandatos constitucionales previamente descritos. En consecuencia, las obligaciones derivadas de la protección ambiental y del desarrollo sostenible no se agotan en el simple cumplimiento del objeto contractual, sino que deben proyectarse sobre todas las etapas del proceso de contratación, mediante la incorporación de incentivos, requisitos, obligaciones y condiciones contractuales aplicables a los contratistas, que permitan generar impactos positivos a lo largo del ciclo de vida de los bienes, obras y servicios requeridos por las entidades estatales.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 dispone que, en los procesos de selección en los que se tengan en cuenta factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será aquella que resulte de ponderar elementos de calidad y precio, ya sea mediante puntajes o fórmulas definidas en el pliego de condiciones, o a partir de la mejor relación costo–beneficio para la entidad. Así las cosas, esta disposición permite comprender que la selección del contratista no debe fundarse exclusivamente en el menor valor económico de la oferta, sino en una evaluación integral orientada a identificar la propuesta más favorable para el interés público. En ese sentido, los criterios de sostenibilidad social y ambiental pueden incorporarse válidamente dentro de los factores de calidad y de valoración costo–beneficio, así como en las especificaciones técnicas y obligaciones contractuales, permitiendo considerar aspectos como la eficiencia energética, la reducción de impactos ambientales, el uso sostenible de recursos, los costos asociados al ciclo de vida de los bienes y servicios, así como las condiciones de desempeño ambiental de los contratistas, en armonía con los mandatos constitucionales de protección ambiental y desarrollo sostenible.

¹⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-932 del 8 de noviembre de 2007. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.



En esa línea, el principio de selección objetiva previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, interpretado conforme a los mandatos constitucionales de protección ambiental, desarrollo sostenible y prevalencia del interés general, implica que la determinación de la oferta más favorable para la entidad no puede reducirse exclusivamente al menor precio de la propuesta, sino que debe comprender una valoración integral de criterios técnicos, económicos, ambientales y sociales vinculados al cumplimiento de los fines estatales. En ese sentido, la incorporación de factores relacionados con la eficiencia energética, la reducción de impactos ambientales, el uso sostenible de los recursos naturales, los costos asociados al ciclo de vida de los bienes y servicios, así como las condiciones sociales y de desempeño ambiental de los contratistas, encuentra fundamento constitucional y legal en los deberes de protección ambiental y en la orientación de la actividad administrativa hacia la satisfacción del interés general.

De otra parte, el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 fortalece los principios de transparencia, planeación, control y responsabilidad en la gestión contractual, al exigir a las entidades públicas la elaboración y publicación del plan de acción anual, dentro del cual debe incorporarse el plan general de compras. Esta disposición adquiere especial relevancia desde una perspectiva de planeación estratégica, en tanto las decisiones de adquisición no pueden responder únicamente a necesidades operativas inmediatas, sino que deben articularse con los objetivos institucionales de mediano y largo plazo, así como con las metas ambientales, sociales y de sostenibilidad definidas en los distintos instrumentos de planeación y prospectiva de cada entidad. En consecuencia, las adquisiciones contempladas en el plan anual de compras deben orientarse al cumplimiento de programas, políticas y líneas de acción encaminadas a la protección ambiental, la gestión eficiente de los recursos y la prevención de impactos negativos derivados de la actividad estatal. De este modo, la planeación contractual se configura como una herramienta de direccionamiento estratégico de la gestión pública, que permite integrar criterios de sostenibilidad desde la etapa precontractual y proyectarlos a lo largo de la ejecución y supervisión del contrato, en armonía con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 1931 de 2018 establece que las entidades públicas deben orientar sus actuaciones conforme a los objetivos nacionales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, en articulación con los instrumentos de planificación y gestión climática del Estado. En particular, el artículo 16 de dicha ley dispone que los instrumentos de planificación sectorial y territorial deberán incorporar medidas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático, previsión que resulta aplicable a la actividad contractual como mecanismo de ejecución de políticas públicas y de materialización de las decisiones administrativas. En ese contexto, la contratación pública constituye una herramienta estratégica para implementar medidas de mitigación y adaptación mediante la adquisición de bienes, obras y servicios que incorporen criterios de eficiencia energética, reducción de emisiones, economía circular, resiliencia climática, uso sostenible de recursos naturales y disminución de vulnerabilidades territoriales.

En esa línea, las metas establecidas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional – NDC 3.0 exigen que las entidades estatales integren consideraciones climáticas dentro de sus procesos de contratación, de manera que las decisiones de compra pública contribuyan efectivamente a la transición hacia modelos de desarrollo resilientes y bajos en carbono. Así, la incorporación de criterios sociales y ambientales dentro de la planeación, estructuración y ejecución de los contratos estatales permite implementar medidas concretas de



mitigación y adaptación al cambio climático, en armonía con los compromisos asumidos por el Estado colombiano en virtud del Acuerdo de París y con los objetivos definidos en la política nacional de cambio climático.

Con todo, para evitar aplicaciones dispares, escenarios de discrecionalidad excesiva o riesgos de afectación de los principios de igualdad entre oferentes y libre competencia, resulta necesario el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo, con el propósito de desarrollar y precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que vinculan la contratación pública con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. En ese sentido, la reglamentación permite establecer parámetros objetivos para la incorporación de criterios ambientales y sociales dentro de los procesos contractuales, garantizando que su aplicación responda a reglas uniformes, verificables y compatibles con los principios que rigen la actividad contractual del Estado. Asimismo, la definición de lineamientos claros y estandarizados resulta necesaria para generar un entorno institucional y jurídico adecuado que permita a las entidades estatales incorporar progresivamente criterios de sostenibilidad en sus procesos de contratación, al tiempo que propicia la preparación y adaptación del mercado frente a las nuevas exigencias ambientales y sociales asociadas a la contratación pública.

Bajo esta perspectiva, la intervención reglamentaria del Ejecutivo se configura como un instrumento indispensable para articular los objetivos de sostenibilidad con el sistema de compra y contratación pública, asegurando que las decisiones contractuales contribuyan efectivamente al cumplimiento de los fines estatales, los compromisos ambientales asumidos por el Estado colombiano y las metas de desarrollo sostenible. Así, el ejercicio de la potestad reglamentaria no implica la creación autónoma de nuevas obligaciones ni el desconocimiento de la reserva de ley, sino el desarrollo operativo y técnico de los mandatos ya contenidos en la Constitución y en la legislación contractual. De esta manera, la reglamentación se consolida como un mecanismo legítimo para orientar la actividad contractual hacia esquemas de contratación pública sostenibles, en armonía con los principios de la función administrativa, la gestión fiscal, la eficiencia del gasto público y la realización del interés general.

En esa línea, la adición del artículo 2.2.1.1.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 incorpora la planeación estratégica como criterio rector del Plan Anual de Adquisiciones, desarrollando el deber de planeación derivado de los artículos 209 de la Constitución Política y 74 de la Ley 1474 de 2011. La disposición reglamentaria concreta la obligación de articular las decisiones de compra pública con los objetivos institucionales, las políticas públicas y los instrumentos de planeación ambiental y climática, permitiendo que la contratación estatal funcione como mecanismo de implementación de metas de sostenibilidad, eficiencia energética y acción climática. Asimismo, la consideración de los impactos asociados al ciclo de vida constituye permite operacionalizar el deber estatal de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la valoración integral de los impactos derivados del consumo público.

Por su parte, la definición de “Ciclo de Vida” incorporada en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 desarrolla los principios de economía, eficiencia y sostenibilidad previstos en los artículos 209 y 267 superiores, así como el criterio de selección objetiva contenido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Mediante esta reglamentación, el Gobierno Nacional dota a las entidades estatales de un marco conceptual para identificar y valorar los impactos económicos, sociales y ambientales asociados a los bienes, obras y servicios contratados,



superando enfoques limitados al precio inicial de adquisición y permitiendo evaluar integralmente el ciclo completo de vida del objeto contractual, abarcado servicios y bienes tangibles e intangibles.

En desarrollo de esa misma finalidad, la modificación del artículo 2.2.1.1.1.6.1 relativa al deber de análisis del sector reglamenta las obligaciones de planeación y selección objetiva previstas en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, al exigir que las entidades estatales incorporen dentro del análisis previo los impactos ambientales, sociales y económicos derivados del ciclo de vida del bien, obra o servicio. Esta disposición permite que la estructuración de los procesos contractuales responda a información técnica verificable sobre sostenibilidad, reutilización, circularidad y eficiencia de recursos, reduciendo escenarios de discrecionalidad y estableciendo criterios homogéneos para orientar la actividad contractual hacia objetivos de desarrollo sostenible. De igual forma, la exigencia de documentar dicho análisis fortalece los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad en la gestión contractual.

A su turno, la modificación del artículo 2.2.1.1.1.6.2 sobre requisitos habilitantes desarrolla el mandato legal de selección objetiva y precisa las condiciones bajo las cuales las entidades estatales pueden incorporar criterios ambientales y sociales vinculados al objeto contractual. La reglamentación resulta especialmente relevante para evitar que la incorporación de exigencias de sostenibilidad se traduzca en barreras injustificadas a la competencia o restricciones desproporcionadas a la participación de oferentes. En ese sentido, el decreto establece parámetros de objetividad, proporcionalidad y vinculación con el objeto contractual, garantizando simultáneamente la protección de la libre competencia y la posibilidad de orientar la contratación pública hacia finalidades ambientales y sociales legítimas.

De igual manera, la modificación del artículo 2.2.1.1.2.1.1 sobre estudios y documentos previos concreta reglamentariamente el deber de planeación contractual, al exigir que las entidades consideren los impactos en materia de sostenibilidad ambiental, responsabilidad social y alternativas de innovación. Particularmente, la obligación de evaluar la capacidad del mercado para atender los criterios ambientales y sociales que pretendan incorporarse en el proceso contractual constituye un mecanismo esencial para generar una transición progresiva hacia esquemas de contratación pública sostenible. En efecto, esta disposición permite preparar gradualmente al mercado frente a nuevas exigencias ambientales y sociales, promoviendo condiciones de adaptación, competencia y participación efectiva de los operadores económicos, al tiempo que dota a las entidades estatales de herramientas objetivas para estructurar procesos viables y acordes con la realidad del sector económico correspondiente. Esto también es concordante con el sistema de implementación progresiva que se propone en artículos posteriores para garantizar que la incorporación de las CPS resulte proporcional y razonable con respecto a la capacidad institucional de las entidades contratantes.

En el mismo sentido, la modificación del artículo 2.2.1.1.2.1.3 relativa a los pliegos de condiciones desarrolla el contenido del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y los principios de transparencia e igualdad, al establecer expresamente la posibilidad de incorporar criterios ambientales y sociales, cláusulas anticorrupción y compromisos de integridad dentro de las reglas del proceso de selección. Esta reglamentación permite uniformar las condiciones bajo las cuales las entidades estatales pueden integrar consideraciones de sostenibilidad e integridad en los procesos contractuales, garantizando seguridad jurídica para los oferentes y previsibilidad respecto de las exigencias aplicables en materia ambiental, social y anticorrupción.



Adicionalmente, el párrafo de la norma en comento establece los lineamientos mínimos que deberán cumplir las entidades en la elaboración y exigencia de los pactos o cláusulas anticorrupción, en concordancia con los instrumentos de política pública y la normativa existente sobre la materia, así como con las políticas de integridad institucionales.

La modificación del artículo 2.2.1.1.2.2.2 sobre el ofrecimiento más favorable desarrolla directamente el deber legal de selección objetiva previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. La disposición reglamentaria precisa cómo los criterios ambientales y sociales pueden integrarse válidamente dentro de la valoración de calidad y costo-beneficio, definiendo parámetros objetivos para su utilización y delimitando su vinculación con el ciclo de vida del objeto contractual. De esta manera, el reglamento permite operacionalizar el concepto de “oferta más favorable” conforme a una visión integral del interés general, en la que la eficiencia económica se armoniza con objetivos de sostenibilidad ambiental, mitigación del cambio climático, inclusión social y generación de valor público. A su vez, la definición de criterios concretos y medibles reduce riesgos de arbitrariedad y facilita la preparación del mercado frente a las nuevas condiciones de evaluación aplicables a los procesos contractuales.

En similar sentido, la modificación del artículo 2.2.1.2.1.2.1 sobre contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes extiende la posibilidad de incorporar aspectos medioambientales, económicos y sociales a procesos tradicionalmente estructurados bajo criterios predominantemente técnicos y de menor precio. Con ello, el reglamento desarrolla el margen de configuración reconocido por la Ley 1150 de 2007 para definir especificaciones técnicas vinculadas al objeto contractual, permitiendo incorporar estándares mínimos de sostenibilidad sin desnaturalizar las características propias de esta modalidad de selección.

Asimismo, la adición del artículo 2.2.1.2.1.2.12 sobre adquisiciones en bolsa de productos desarrolla reglamentariamente los principios de economía, planeación y responsabilidad fiscal, al exigir que las entidades evalúen comparativamente los costos económicos, sociales y ambientales asociados a los distintos mecanismos de adquisición. La disposición garantiza que la decisión de acudir a bolsas de productos no responda exclusivamente al menor costo inmediato, sino a un análisis integral de eficiencia y sostenibilidad, incorporando criterios de ciclo de vida y valoración de impactos ambientales. Igualmente, la obligación de documentar y publicar estos análisis fortalece la transparencia y facilita el control ciudadano y fiscal sobre las decisiones de gasto público.

Por otro lado, la modificación del artículo 2.2.1.2.1.5.1 relativo a la contratación de mínima cuantía garantiza que incluso en procedimientos simplificados las entidades estatales puedan incorporar criterios ambientales y sociales vinculados a las condiciones técnicas del contrato. Esta reglamentación resulta relevante porque permite extender progresivamente el enfoque de sostenibilidad a todas las modalidades de contratación estatal, evitando que las compras de menor cuantía permanezcan completamente ajenas a los objetivos de protección ambiental, eficiencia de recursos y sostenibilidad del gasto público. Al mismo tiempo, la remisión a criterios vinculados al objeto contractual preserva la simplicidad y agilidad propias de esta modalidad de selección, evitando cargas desproporcionadas para las entidades y los oferentes.

Finalmente, artículo 14 del proyecto de Decreto, incorporando un régimen de entrada en vigor progresivo, estructurado por categorías de entidades territoriales. Este esquema establece una implementación



escalonada en cuatro fases, iniciando con las entidades del orden nacional y los Distritos Especiales a partir del 1 de enero de 2027, y extendiéndose de manera gradual hasta el 1 de julio de 2028 para los municipios de categorías 5 y 6, lo cual permite una adaptación diferenciada acorde con las capacidades institucionales. Adicionalmente, se prevé que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expida, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del decreto, las guías, manuales e instrumentos necesarios para facilitar su implementación, con especial atención a las entidades territoriales de menor capacidad. Así mismo, se habilita la posibilidad de adopción anticipada por parte de las entidades, garantizando flexibilidad en la implementación. Este diseño normativo permite atender las preocupaciones planteadas respecto de la capacidad institucional, asegurando que la incorporación de las Compras Públicas Sostenibles se realice bajo criterios de progresividad, proporcionalidad y viabilidad operativa.

En consecuencia, las modificaciones propuestas al Decreto 1082 de 2015 constituyen un desarrollo legítimo y necesario de la potestad reglamentaria, orientado a dotar a las entidades estatales de herramientas jurídicas y técnicas que permitan incorporar de manera objetiva, gradual y verificable criterios de sostenibilidad dentro de los procesos de contratación pública. De esta manera, la reglamentación propuesta fortalece la articulación entre la actividad contractual, los mandatos constitucionales de protección ambiental y los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, promoviendo simultáneamente la eficiencia del gasto público, la preparación progresiva del mercado y la realización efectiva del interés general.

B. La necesidad de incorporar en el RUP las condenas por responsabilidad civil con el fin de que las entidades estatales cuenten con un medio para verificar la configuración de las inhabilidades

El numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 establece que “las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados”. Como se expuso, esta norma impone una obligación a las entidades estatales de remitir la información sobre contratos, multas y sanciones de los inscritos con efectos de registro y publicidad.

Así mismo, el inciso segundo ibidem consagró una atribución reglamentaria sobre la materia que dispuso que “Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional”. Actualmente, este mandato se desarrolla en el artículo 14 del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013, compilado posteriormente en el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, que dispone lo siguiente:

“Las Entidades Estatales deben enviar mensualmente a las cámaras de comercio de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme, por medio de los cuales impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades resultantes de los contratos que hayan suscrito, y de la información de los Procesos de Contratación en los términos del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Para el efecto las cámaras de comercio pueden establecer mecanismos electrónicos para recibir la información mencionada. El registro de las sanciones e inhabilidades debe permanecer en el certificado del RUP por el término de la sanción o de la inhabilidad. La información relativa a multas debe permanecer en el certificado del RUP por un año, contado a partir de la publicación de la misma.

Las cámaras de comercio deben tener un mecanismo de interoperabilidad con el SECOP para el registro de la información de que trata el presente artículo”.



La norma precisa los elementos para cumplir con el artículo 6.2. de la Ley 1150 de 2007, los cuales se concretan en los siguientes tres (3) puntos: i) *reporte* de las multas y sanciones y de las inhabilidades por parte de las entidades estatales, ii) *registro* de las sanciones e inhabilidades en el RUP por parte de las Cámaras de Comercio y iii) *término de permanencia* de las anotaciones en el registro. En relación con el *reporte*, la norma impone la obligación a las entidades estatales de enviar mensualmente a las cámaras de comercio del lugar de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme que impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades que deriven de los contratos suscritos, a través de los mecanismos que para el efecto disponga la cámara respectiva. Respecto al *registro*, la disposición estableció la obligación a las cámaras de comercio de consignar las sanciones e inhabilidades remitidas por las entidades estatales en el RUP, con el propósito de concretar aspectos de publicidad y transparencia en la actividad contractual. Finalmente, en relación con el *término*, es decir, el periodo en que debe constar la anotación correspondiente, la norma estableció que las sanciones e inhabilidades permanecerán en el registro por el término de la sanción o inhabilidad, según el caso. Igualmente, estableció que, en el caso de las multas, deberán permanecer por el término de un año, contado a partir de la publicación de la misma.

De acuerdo con lo expuesto, el inciso primero del artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007, en congruencia con el aparte correspondiente al artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, imponen a las entidades estatales el deber de *reportar* a las cámaras de comercio la información relativa a los actos administrativos ejecutoriados expedidos con ocasión de incumplimientos presentados en el marco de los contratos estatales que celebran. Esta obligación comprende no solo el reporte de multas y sanciones, sino también el de las inhabilidades derivadas de los contratos estatales celebrados, lo que implica un deber integral de informar cualquier circunstancia que afecte la capacidad jurídica del contratista. A su vez, dicha obligación se encuentra estrechamente vinculada con la función asignada a las cámaras de comercio de registrar la información remitida por las entidades estatales, con el propósito de incorporarla en el RUP. En este sentido, el registro no constituye un simple acto formal, sino un instrumento de publicidad y transparencia que permite consolidar información relevante sobre el comportamiento contractual de los proponentes. En armonía con lo anterior, la permanencia de estas anotaciones en el RUP no es indefinida, sino que está sujeta a un término específico, el cual, en el caso de las inhabilidades, corresponde al período de duración de la misma conforme a lo establecido en la ley, lo que garantiza un equilibrio entre la necesidad de publicidad de la información y la temporalidad y proporcionalidad de las sanciones.

Así, las obligaciones de reporte por parte de las entidades estatales, el registro a cargo de las cámaras de comercio y la permanencia temporal de la información en el RUP responden a la finalidad de asegurar que este registro funcione como un mecanismo eficaz de verificación y control y permitir a las entidades estatales constatar el cumplimiento de los requisitos habilitantes por parte de los proponentes, así como identificar la existencia de sanciones e inhabilidades que puedan limitar su capacidad jurídica para participar en procesos de contratación o celebrar contratos estatales.

Bajo estas consideraciones, y en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el inciso segundo del numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario modificar el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de incorporar de manera expresa aspectos relativos al reporte, registro y permanencia de las inhabilidades que se originen como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad



civil de personas naturales y jurídicas, derivada de acciones u omisiones imputables en el marco de su actividad contractual, conforme a lo dispuesto en los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

Esta modificación resulta fundamental en la medida en que permite cerrar un vacío operativo existente en relación con la verificación de dicha inhabilidad, ya que, aunque el ordenamiento jurídico prevé expresamente las inhabilidades derivadas de dichas declaratorias de responsabilidad, las entidades estatales no cuentan con un mecanismo que les permita verificar, de manera directa y oportuna, la configuración de tales inhabilidades. Esta situación genera un riesgo significativo para la actividad contractual del Estado, en la medida en que puede dar lugar a la celebración de contratos con personas que se encuentran legalmente inhabilitadas, como consecuencia de haber sido declaradas civilmente responsables mediante sentencias ejecutoriadas proferidas por las autoridades competentes.

En este contexto, resulta imperativo que, en aquellos casos en los que se declare la responsabilidad civil de un particular o de una persona jurídica y con ello se configure la correspondiente inhabilidad conforme lo previsto en los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993, dicha información sea debidamente reportada, registrada y mantenida en el RUP durante el término legal aplicable. Ello permitirá a las entidades estatales verificar de manera previa a la adjudicación o celebración del contrato que el proponente no se encuentra incurso en causales de inhabilidad, reduciendo riesgos jurídicos y garantizando la observancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Así las cosas, en virtud de lo previsto en el artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 que dispone que las condiciones para la remisión de la información, así como los plazos de permanencia de la misma en el registro, deben ser definidos por el Gobierno Nacional, se hace necesario establecer las reglas conforme a las cuales las Entidades Estatales deberán remitir la información relativa a las inhabilidades previstas en los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993, con el fin de asegurar su adecuada incorporación y permanencia en el Registro Único de Proponentes.

En este sentido, en el presente proyecto se incluye un párrafo al artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, en el cual se determinan los siguientes aspectos fundamentales: i) desarrolla el deber de remisión mensual de información previsto en el artículo para los casos en que se configure la inhabilidad derivada de una sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad civil de un particular o de una persona jurídica, en los términos de los numerales 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993, ii) determina los documentos que la Entidad Estatal debe remitir a la respectiva cámara de comercio para acreditar la configuración de la inhabilidad, consistentes en la providencia judicial que declara la responsabilidad civil y la constancia de ejecutoria y firmeza de la misma, iii) establece la incorporación de dicha información en el RUP, con el fin de garantizar su publicidad y consulta por parte de las entidades estatales y demás interesados, iv) precisa que la información relativa a la inhabilidad deberá permanecer en el certificado del RUP durante el término legal de su vigencia, esto es, diez (10) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que declare la responsabilidad civil, y v) contempla el deber de reportar las decisiones judiciales posteriores que modifiquen, revoquen o afecten la existencia de la inhabilidad y su vigencia, con el propósito de mantener actualizada la información registrada en el RUP.



Así, la modificación del artículo 2.2.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, se enmarcan en la potestad reglamentaria prevista en el inciso segundo del numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007, conforme a la cual corresponde al Gobierno Nacional definir las condiciones de remisión de la información relacionada con las multas, sanciones e inhabilidades y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional.

C. La consulta de listas restrictivas como medio de verificación de la capacidad jurídica asociada la configuración de inhabilidades

El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que en los procesos de selección deben verificarse como requisitos habilitantes la capacidad jurídica, así como las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes. En complemento, el artículo 6 de la misma ley consagra el Registro Único de Proponentes como el instrumento principal para la acreditación de dichos requisitos, y su numeral 6.1 dispone que el certificado del RUP constituye plena prueba de las circunstancias en él contenidas. De estas disposiciones se desprende que las Entidades Estatales tienen la obligación de verificar, antes de la adjudicación y celebración del contrato, que los proponentes pueden contratar con el Estado, lo que comprende la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades.

A pesar de lo anterior, la ley no precisa los instrumentos o mecanismos concretos a través de los cuales las Entidades Estatales deben adelantar dicha verificación, en particular, cuando se trate de conductas delictivas contempladas en convenciones o tratados internacionales de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, como es el caso de la Convención Anticohecho de la OCDE, a la que se refiere la inhabilidad del literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993. Esta indeterminación normativa genera un espacio que corresponde al reglamento desarrollar, con el fin de garantizar la efectividad del mandato legal.

En efecto, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, "la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria, no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria"¹⁴⁹. En este caso, la ley consagra el deber de verificar la capacidad jurídica y la ausencia de inhabilidades, pero guarda silencio sobre las herramientas específicas para cumplir ese deber frente a conductas de cohecho transnacional, lo que habilita al Gobierno Nacional para determinar, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, los mecanismos idóneos para ello.

Se resalta que la adición propuesta al Decreto 1082 de 2015 sigue el mismo modelo que el Gobierno Nacional ha aplicado anteriormente en el propio Decreto para operativizar el régimen legal de inhabilidades mediante criterios reglamentarios concretos. Por ejemplo, el artículo 2.2.1.1.2.2.8 del Decreto 1082 de 2015, relativo a las inhabilidades de las sociedades anónimas abiertas, no crea, modifica ni amplía la inhabilidad establecida en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, sino que concreta el criterio de verificación que las Entidades Estatales deben aplicar en la etapa de selección para determinar si una sociedad tiene o no esa condición. En esta línea, la adición propuesta sobre la consulta de las listas de inhabilitación no altera el contenido del literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 ni amplía su alcance, sino que precisa el instrumento

¹⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1005 de 16 de octubre de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



mediante el cual las Entidades Estatales deben adelantar la verificación de esa inhabilidad cuando el supuesto de hecho involucra conductas en el marco de los tratados suscritos y ratificados por el Estado colombiano.

En virtud de lo anterior, la adición propuesta al Decreto 1082 de 2015 no modifica ni amplía el régimen de inhabilidades establecido en la ley, sino que concreta el deber de verificación que ya existe en el ordenamiento, señalando una herramienta específica, la consulta de las listas de inhabilitación internacionales en el marco de los tratados suscritos por Colombia, incluyendo las publicadas por los bancos multilaterales de desarrollo, que permite a las entidades estatales cumplir de manera efectiva y uniforme la obligación prevista en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, se resalta que este mecanismo es el establecido por el WGB de la OCDE como idóneo para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano como parte de la Convención Anticohecho y que corresponde en todo caso a cada entidad verificar caso a caso si se cumplen los supuestos de la norma para que se configure la inhabilidad, independientemente de que se identifique un reporte en las listas consultadas.

Finalmente, teniendo en cuenta los retos identificados frente a las barreras idiomáticas, tecnológicas y de acceso que supone la consulta independiente de las listas de inhabilitación, se establece la obligación de desarrollar un mecanismo de consulta unificada en cabeza de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en su condición de dependencia encargada de coordinar la implementación de las convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción y de articular a las entidades del Gobierno Nacional con competencias en esta materia, conforme al Decreto 2647 de 2022, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de las funciones de prevención e investigación que le fueron atribuidas en materia de soborno transnacional por la Ley 1778 de 2016 y el Decreto 1736 de 2020. En consecuencia, dentro de los seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Decreto, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, deberá desarrollar las acciones necesarias para la consulta unificada y accesible de las listas, y determinar los mecanismos y las condiciones para su correcta verificación, los estándares para su constancia en los procesos de contratación y los lineamientos que resulten pertinentes, proporcionales y razonables para el cumplimiento de dicho deber. Para tal efecto, la Secretaría de Transparencia podrá vincular a las demás entidades cuya participación resulte necesaria, en el marco de las funciones legalmente asignadas a cada una de ellas.

D. El artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007 y la posibilidad de establecer por la vía reglamentaria parámetros para establecer la caución como requisito para la impugnación de RUP

El desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, ya que busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. De acuerdo con el inciso final del artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007, “La información [del Registro Único de Proponentes] deberá mantenerse actualizada y renovarse en la forma y con la periodicidad que señale el reglamento” (Corchetes fuera de texto). En un sentido similar, conforme a los párrafos 2 y 3 del artículo 6 *ibidem*, el reglamento: “[...] señalará las condiciones de verificación de la información a que se refiere el numeral 1 del artículo 5, a cargo de cada entidad contratante, para el caso de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia”; también “[...] señalará de



manera taxativa los documentos objeto de la verificación a que se refiere el numeral 1, del artículo 6°; además, “[...] fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las cámaras de comercio por concepto de la inscripción en el registro, así como por su renovación, modificación y actualización, y por las certificaciones que le sean solicitadas en relación con el mismo”.

En estos cuatro (4) eventos, la Ley 1150 de 2007 contiene un mandato de reglamentación que debe acatar el Gobierno Nacional en relación al RUP. Sin el decreto la ley es inaplicable, porque delega en una fuente de inferior jerarquía la definición de los aspectos relevantes para efectividad de los mandatos contenidos en la misma. En dichas circunstancias, la omisión reglamentaria genera una *laguna técnica*, la cual se produce “[...] cuando falta en [el ordenamiento] una norma cuya existencia es condición necesaria para la eficacia (y/o para la efectividad) de otra norma. Sucede por tanto que una norma no puede producir efectos jurídicos (y/o no puede ser obedecida o aplicada) en ausencia de otras normas que [...] la concreten”¹⁵⁰ (Corchetes fuera de texto).

Por el contrario, como el artículo 6 *ibidem* no obliga a estandarizar el valor de las cauciones para impugnar el RUP, la intervención del reglamento es accesorio, no necesaria: el Congreso de la República ejerce su competencia para la expedición de las leyes sin que normas de inferior jerarquía condicionen su vigencia o aplicación. En este contexto, cualquier espacio abierto de decisión –siempre que no esté sometido a reserva– habilita el ejercicio de potestades discrecionales, salvo que el reglamento eventualmente los limite. De esta manera, a menor precisión de la ley, mayor es el campo de acción del reglamento: en este el funcionario competente tiene libertad para expedir o no las normas correspondientes. Por ello, la jurisprudencia explica que la competencia reglamentaria prevista en el artículo 189.11 superior también corresponde a un poder discrecional¹⁵¹.

Así, el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007 no regula el valor de las cauciones exigidas para el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP. Como el Decreto 1082 de 2015 también guarda silencio sobre el tema objeto del proyecto de reglamentación, el vacío se llena con el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, pues así lo dispone tanto el inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 como el inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, conforme al artículo 44 del CPACA, “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

Esta discrecionalidad se mantiene mientras que la ley o el reglamento no dispongan lo contrario. Por tanto, frente al silencio del Congreso de la República sobre el monto de la caución para impugnar el Registro Único de Proponentes, teniendo en cuenta la competencia del artículo 189.11 superior para la debida ejecución de la ley, es posible que el reglamento desarrolle el tema *sub examine*. En tal sentido, se incorporó un análisis de proporcionalidad en el 1.2.2. respecto del uso del diez por ciento (10 %) de la utilidad operacional como

¹⁵⁰ GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014. p. 145. El autor también propone los siguientes ejemplos de *lagunas técnicas*: “[...] una norma prescribe la periódica convocatoria de un órgano; pero ninguna norma determina qué sujeto es el competente para convocarlo; una norma instituye cierto órgano electivo, pero ninguna norma establece qué sistema electoral debe adoptarse; una norma recomienda perseguir cierto fin, pero ninguna norma establece qué medios deben utilizarse; etc” (*Ibidem*).

¹⁵¹ El artículo 189.11 de la Constitución Política de 1991 dispone que corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.



base para determinar el monto de la caución en la impugnación del RUP. Dicho análisis permitió concluir que este criterio constituye un parámetro objetivo, razonable y estandarizable, en tanto se fundamenta en una variable económica real, verificable y reportada oficialmente en el RUES, lo que evita discrecionalidades y asegura igualdad de trato entre los distintos proponentes. Asimismo, se evidenció que este porcentaje resulta adecuado para cumplir la finalidad prevista en el artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007, idóneo para desincentivar impugnaciones temerarias, necesario para garantizar la cobertura de los posibles perjuicios y proporcional frente a la carga que impone al impugnante. Así mismo, se explicó dentro en el acápite 1.2.2. cuando la utilidad operacional no sea positiva —esto es, cuando sea igual a cero o negativa— se aplicará una regla supletoria, consistente en fijar la caución en el uno por ciento (1 %) de los ingresos operacionales reportados, con el fin de preservar la proporcionalidad del requisito y evitar tanto cargas excesivas como cauciones irrisorias.

E. La inclusión de declaraciones y cláusulas anticorrupción en los contratos estatales

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de transparencia como rector de la actividad contractual del Estado, principio que impone a las Entidades Estatales el deber de estructurar procesos de selección que garanticen la igualdad de oportunidades para los oferentes, la publicidad de las reglas del proceso y la objetividad en la escogencia del contratista. Por su parte, el artículo 40 de la misma ley establece que los contratos que celebren las Entidades Estatales constarán por escrito y podrán incluir las cláusulas y condiciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de dicha ley. Aunado a lo anterior, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, al regular la selección objetiva, habilita a las entidades para establecer en los pliegos de condiciones los criterios y condiciones que deben cumplir los proponentes para participar en el proceso.

De las disposiciones anteriores se infiere que el legislador no reguló en detalle el contenido específico que deben tener los pliegos de condiciones más allá de los elementos mínimos previstos en la ley, dejando al reglamento la tarea de precisar y desarrollar dichos contenidos en consonancia con los principios que rigen la contratación estatal.

El Gobierno Nacional ha ejercido la potestad reglamentaria en este sentido mediante el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, que actualmente regula el contenido de los pliegos de condiciones. La modificación propuesta a dicho artículo, que establece como parte del contenido obligatorio la declaración, pacto o compromiso anticorrupción que deben presentar los proponentes, así como las cláusulas anticorrupción que debe cumplir el contratista, constituye un desarrollo directo de los principios de transparencia y moralidad administrativa previstos en la Ley 80 de 1993 y el artículo 209 de la Constitución Política. Esta adición no restringe la competencia del legislador ni invade la reserva de ley, puesto que no crea una nueva causal de inhabilidad o incompatibilidad, ni modifica el régimen contractual existente, sino que concreta en el contenido del pliego una exigencia orientada a materializar los principios que la propia ley impone como rectores de la actividad contractual. En consecuencia, la modificación propuesta se enmarca dentro del ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, para la cumplida ejecución de las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



3.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁵² y el Consejo de Estado¹⁵³ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el Presidente de la República y que en Colombia rige un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

1. **Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley deje espacios de regulación que necesitan llenarse para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva¹⁵⁴;
2. **Finalidad:** se refiere al contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, está asociado al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución¹⁵⁵.

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, ya que busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los límites de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas¹⁵⁶ explica ciertas limitaciones de esta:

1. La potestad reglamentaria se restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

¹⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1005 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00.

¹⁵⁴ Al respecto, el Congreso puede dictar normas minuciosamente detalladas, en cuyo caso no será necesaria la expedición de decretos reglamentarios; o puede limitarse a dictar una ley de contenidos generales y dejar al Gobierno nacional la potestad de completar todos los aspectos que sean necesarios para su correcta ejecución. Por su parte, no puede el presidente saturar el ordenamiento, reglamentando lo que ya ha sido objeto de reglamentación por el legislador, pues si se repite con exactitud el contenido de las normas reglamentadas se violaría el principio conocido como “prohibición de tautología legal”. Ver Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 2014. Rad. 11001-03-27-000-2011-00023-00(18973). C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

¹⁵⁵ De acuerdo con la Sentencia C 037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

¹⁵⁶ Ver entre otras, las sentencias de la CORTE CONSTITUCIONAL C-162 de 2008; C-823 de 2011; C-810 de 2014. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 21 de octubre de 2010. Rad. 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). C.P. Alfonso Vargas Rincón; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



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

Las medidas incorporadas mediante la modificación del Decreto 1082 de 2015 satisfacen los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales exigidos para el ejercicio válido de la potestad reglamentaria, particularmente los relativos a su necesidad y finalidad. En efecto, las disposiciones legales que estructuran el sistema de compra y contratación pública —especialmente los artículos 3, 23, 25 y 40 de la Ley 80 de 1993, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011— contienen mandatos amplios relacionados con la planeación, la selección objetiva, la eficiencia del gasto público, la transparencia y la satisfacción del interés general, cuya aplicación práctica requiere herramientas técnicas y procedimentales que permitan a las entidades estatales incorporar criterios de sostenibilidad de manera objetiva, uniforme y verificable. En ese sentido, las medidas reglamentarias relacionadas con la planeación estratégica de las adquisiciones, los impactos asociados al ciclo de vida, el análisis del sector, los estudios previos, los pliegos de condiciones y la valoración de la oferta más favorable constituyen desarrollos necesarios para hacer operativos los mandatos constitucionales y legales asociados a la contratación pública sostenible.

Por ejemplo, el fortalecimiento de la planeación en los procesos contractuales ha sido un elemento central en la evolución del Sistema de Compra Pública colombiano, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía, responsabilidad y selección objetiva previstos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. En este sentido, la normativa vigente ha reconocido que la adecuada planeación constituye una condición esencial para garantizar la satisfacción efectiva de las necesidades públicas, la optimización del uso de los recursos del Estado y la transparencia en la contratación.

En particular, el Decreto 1082 de 2015 consolidó disposiciones orientadas a fortalecer la estructuración de los procesos de contratación mediante instrumentos como el Plan Anual de Adquisiciones, el análisis del sector y los estudios previos. No obstante, la evolución del sistema ha evidenciado la necesidad de avanzar hacia un enfoque de planeación más estratégico, que no solo contemple variables jurídicas, técnicas y financieras, sino que también integre consideraciones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y social.

En este contexto, el presente proyecto normativo responde a la necesidad de consolidar un modelo de planeación contractual más robusto, mediante la incorporación de la planeación estratégica del Plan Anual de



Adquisiciones, alineada con metas institucionales y políticas públicas, el fortalecimiento del análisis del sector, incluyendo variables económicas, sociales y ambientales, la integración del enfoque de ciclo de vida en la toma de decisiones, bajo criterios flexibles y proporcionales y la articulación de la sostenibilidad como un elemento transversal del proceso contractual. Estas medidas permiten avanzar hacia un sistema de contratación pública que no solo garantice la legalidad de los procesos, sino que también promueva la eficiencia, la innovación, la sostenibilidad y la generación de valor público, en armonía con los fines esenciales del Estado.

Adicionalmente, las modificaciones reglamentarias propuestas en materia de compra pública sostenible resultan necesarias para contribuir al cumplimiento de las metas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático definidas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional – NDC 3.0 y en la Ley 1931 de 2018, en la medida en que permiten implementar, a través de los procesos de compra pública, acciones orientadas tanto a la reducción de emisiones y la eficiencia en el uso de recursos, como al fortalecimiento de la resiliencia climática y la adaptación frente a los riesgos y vulnerabilidades derivados del cambio climático, en línea con los compromisos asumidos por el Estado colombiano. En ese sentido, la reglamentación satisface el criterio de necesidad propio del ejercicio de la potestad reglamentaria, pues desarrolla herramientas técnicas y metodológicas requeridas para materializar dichos objetivos dentro de la actividad contractual del Estado, sin crear obligaciones autónomas ni modificar el marco legal vigente de la contratación pública, dando así cumplimiento al requisito de finalidad que delimita el ejercicio de dicha potestad.

Así mismo, las disposiciones relacionadas con el Registro Único de Proponentes, el reporte de sanciones, las cláusulas anticorrupción y la verificación de listas de inhabilitación desarrollan obligaciones ya previstas en el ordenamiento jurídico. En particular, las medidas relativas al RUP concretan lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 respecto de la información asociada a la capacidad jurídica, sanciones e inhabilitaciones de los proponentes; las cláusulas y declaraciones anticorrupción desarrollan los principios de transparencia y responsabilidad previstos en los artículos 23 y 26 de la Ley 80 de 1993; y la consulta de listas restrictivas o de inhabilitación constituye un mecanismo instrumental para verificar la inhabilitación prevista en el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, estas disposiciones no modifican ni reglamentan autónomamente el régimen de inhabilitaciones e incompatibilidades, sino que establecen mecanismos técnicos para que las entidades estatales puedan verificar adecuadamente la capacidad jurídica de los proponentes y garantizar la efectividad de las restricciones legales ya existentes.

De igual manera, las medidas propuestas respetan el requisito de finalidad que delimita el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues no crean nuevas modalidades de selección, causales de inhabilitación, excepciones al régimen contractual ni obligaciones ajenas al marco legal vigente. Por el contrario, se limitan a desarrollar operativamente disposiciones previamente definidas por el legislador, mediante criterios metodológicos y procedimentales orientados a garantizar la aplicación efectiva de los principios de selección objetiva, sostenibilidad, transparencia y eficiencia. En esa medida, el decreto resulta compatible con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, relativo a la reserva legal en materia de contratación estatal, toda vez que no sustituye la competencia normativa del Congreso ni altera los elementos estructurales del sistema de compra pública, sino que desarrolla aspectos técnicos necesarios para la adecuada ejecución de las disposiciones legales vigentes.



Finalmente, las medidas reglamentarias tampoco desbordan los límites fijados por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, pues no desfiguran el contenido de la ley, no establecen restricciones incompatibles con la libre competencia ni incorporan requisitos arbitrarios o desproporcionados. Por el contrario, varias de sus disposiciones buscan precisamente evitar escenarios de discrecionalidad excesiva y garantizar que la incorporación de criterios ambientales y sociales responda a parámetros de proporcionalidad, objetividad, sustentación técnica y vinculación con el objeto contractual. De esta manera, el decreto constituye un ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria orientado a garantizar la efectiva materialización de los mandatos constitucionales y legales que vinculan la contratación pública con la sostenibilidad, la transparencia y la realización del interés general.

3.3.Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Teniendo en cuenta el objeto y alcance de la materia que se pretende reglamentar, se relacionan a continuación las normas jurídicas que serán objeto de desarrollo y reglamentación mediante el presente acto administrativo:

- Constitución Política de Colombia, artículos 8, 58, 79, 80, 189 numeral 11, 209, 267, 333, 334 y 366.
- Ley 80 de 1993, artículos 3, 7, 21, 23, 24, 25, 26, 40, 43, 58 numerales 3 y 6, y 77.
- Ley 99 de 1993, artículo 1.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2 numerales 1, 2 y 5; 5; 6 numerales 6.1, 6.2 y 6.3; 7 y 8.
- Ley 1437 de 2011, artículos 2 y 44.
- Ley 1474 de 2011, artículo 74.
- Ley 1844 de 2017, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo de París’, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia”.
- Ley 1931 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”,

3.4.Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de decreto modifica y adiciona diversas disposiciones del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en lo relacionado con la planeación contractual, el Registro Único de Proponentes, los estudios previos, los pliegos de condiciones y los criterios de selección de las ofertas. En desarrollo de lo anterior, se plantea lo siguiente: i) el artículo 1 del Proyecto de Decreto adiciona el artículo 2.2.1.1.1.4.5 de la Subsección 4 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, relativo a la planeación estratégica del Plan Anual de Adquisiciones y la adopción de políticas y programas de compra pública sostenible; ii) el artículo 2 adiciona un inciso al artículo 2.2.1.1.1.5.4 de la Subsección 5 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 en materia de caución para la impugnación en el Registro Único de Proponentes; iii) el artículo 3 modifica el artículo 2.2.1.1.1.5.7. de la Subsección 5 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 en lo relativo a la información de multas, sanciones e inhabilidades en el Registro Único de Proponentes; iv) el artículo 4 adiciona el artículo 2.2.1.1.1.3.1. de la Subsección 3 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en torno a la definición de Ciclo de Vida; v) el artículo 5 que modifica el artículo 2.2.1.1.1.6.1. de la Subsección 6 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 en lo referente del deber de análisis de las entidades estatales;



vi) el artículo 6 que modifica el artículo 2.2.1.1.6.2. de la Subsección 6 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en lo referente de la determinación de los requisitos habilitantes; vii) el artículo 7 que modifica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. de la Subsección 1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en lo relativo a estudios y documentos previos; viii) el artículo 8 que modifica artículo 2.2.1.1.2.1.3. de la Subsección 1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, referente al pliego de condiciones; ix) el artículo 9 que se modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.2. de la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en referencia al ofrecimiento más favorable, en especial, sobre el uso de criterios sociales y ambientales; x) el artículo 10 que modifica el artículo 2.2.1.2.1.2.1. de la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en lo referente al pliego de condiciones; xi) el artículo 11 que adiciona el artículo 2.2.1.1.2.2.10. a la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, que se refiere a la verificación de listas restrictivas internacionales; xii) el artículo 12 que modifica el artículo 2.2.1.2.1.2.12. a la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, que se refiere a la planeación de una adquisición en la bolsa de productos; xiii) el artículo 13 que modifica el artículo 2.2.1.2.1.5.1. de la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en lo referente a los estudios previos para la contratación de mínima cuantía; xiv) artículo 14 no introduce modificaciones al Decreto 1082 de 2015, ya que su finalidad es exclusivamente regular sobre la vigencia del presente Decreto y las reglas para su aplicación.

Las modificaciones y adiciones propuestas buscan adecuar el marco reglamentario vigente para permitir la incorporación sistemática de criterios ambientales y sociales en las distintas fases del proceso de contratación. Asimismo, precisan reglas aplicables al Registro Único de Proponentes y fortalecen los mecanismos de prevención de la corrupción y verificación de inhabilidades, con el fin de robustecer la integridad y transparencia del sistema de compras públicas.

El Proyecto no contempla la derogatoria ni la sustitución expresa de disposiciones actualmente vigentes; por el contrario, introduce ajustes parciales y puntuales en los apartados señalados. Estos ajustes se orientan a armonizar el régimen reglamentario existente, garantizando su coherencia interna y su alineación con los objetivos de sostenibilidad, eficiencia y control que orientan la contratación estatal.

3.5. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo

La evolución jurisprudencial en materia de contratación estatal evidencia una progresiva ampliación de los parámetros constitucionales y legales que condicionan su ejercicio, incorporando no solo consideraciones ambientales, sino también criterios de transparencia, lucha contra la corrupción, idoneidad de los contratistas y garantías de acceso efectivo a los mecanismos de control. En este sentido, los desarrollos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han configurado un marco interpretativo en el que la contratación pública se entiende como un instrumento de realización de los fines del Estado, sujeto a límites derivados del principio de desarrollo sostenible, la función ecológica de la actividad económica, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y los estándares nacionales e internacionales en materia de prevención de la corrupción.



De igual forma, la jurisprudencia ha precisado el alcance de figuras como la caución en el Registro Único de Proponentes, la responsabilidad derivada de la actividad contractual y la incorporación de herramientas de verificación de antecedentes, consolidando una visión integral en la que confluyen principios de proporcionalidad, razonabilidad, legalidad y protección del interés general. A continuación, se detallan algunos de los principales pronunciamientos jurisprudenciales asociados a los temas que se abordan en la presente propuesta normativa.

3.5.1. Jurisprudencia sobre la relación entre la contratación estatal y el medio ambiente

- Corte Constitucional. Sentencia T-415 de 17 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-415 de 1992, estableció uno de los primeros desarrollos del derecho al medio ambiente sano en el marco de la Constitución de 1991. En esta decisión, el Tribunal reconoció que el ambiente constituye una condición esencial para la vida, la salud y la integridad de las personas, destacando su carácter de derecho colectivo estrechamente vinculado a la dignidad humana. Asimismo, la Corte explicó que la protección ambiental no solo responde a intereses individuales, sino que constituye un fin del Estado y un presupuesto para la efectividad de otros derechos. Este entendimiento permitió consolidar la idea de que la protección del ambiente actúa como un mandato transversal que condiciona toda la actuación pública, incluida la contratación estatal.

- Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 24 de agosto de 2011. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-632 de 2011, desarrolló una concepción integral del medio ambiente dentro del orden constitucional. En esta providencia, el Tribunal identificó sus múltiples dimensiones, señalando que el ambiente opera como principio rector, derecho de los ciudadanos, servicio público y fin esencial del Estado. La decisión resaltó que esta naturaleza compleja implica obligaciones concretas para las autoridades públicas, especialmente en materia de prevención y control del deterioro ambiental. En este contexto, la contratación estatal se configura como un instrumento idóneo para materializar estas obligaciones, al permitir incorporar criterios ambientales en la ejecución de políticas públicas.

- Corte Constitucional. Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-058 de 1994, desarrolló el concepto de desarrollo sostenible como eje estructurante del orden constitucional. En esta decisión, el Tribunal explicó que este principio busca armonizar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente, bajo un enfoque de solidaridad intergeneracional. La Corte destacó que la Constitución redefine los conceptos económicos tradicionales, sometiéndolos a criterios ecológicos. Este entendimiento implica que la contratación estatal, como instrumento de intervención económica, debe orientarse por parámetros de sostenibilidad.



- Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 7 de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-339 de 2002, reafirmó el carácter vinculante del desarrollo sostenible. En esta providencia, el Tribunal señaló que este principio impone al Estado la adopción de medidas efectivas para proteger el medio ambiente. Este criterio refuerza la necesidad de traducir la sostenibilidad en instrumentos jurídicos concretos, como la regulación y la contratación estatal, asegurando un equilibrio real entre desarrollo económico y protección ambiental.

- Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 16 de julio de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-449 de 2015, analizó la tensión entre libertad económica y protección ambiental. En esta decisión, el Tribunal sostuvo que la libertad económica no es absoluta y puede ser limitada en función de la sostenibilidad. La Corte explicó que el concepto de bienestar económico ha evolucionado para incorporar la dimensión ambiental, lo que implica la imposición de restricciones a las actividades productivas. Este criterio resulta aplicable a la contratación estatal, en cuanto esta constituye un mecanismo de desarrollo económico sujeto a límites ambientales.

- Corte Constitucional. Sentencia T-226 de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

-

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-226 de 1995, desarrolló el alcance de la función ecológica de la propiedad. En esta providencia, el Tribunal señaló que los particulares deben adecuar el ejercicio de sus derechos económicos a las exigencias ambientales, evitando causar daños al entorno. La decisión destacó que la propiedad se encuentra condicionada por su función social y ecológica, lo cual implica que quienes contratan con el Estado deben ajustar su actividad a estándares de protección ambiental.

- Corte Constitucional. Sentencia T-282 de 2012. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

-

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-282 de 2012, amplió el alcance de la función ecológica al extenderla a la empresa y a las actividades económicas en general. En esta decisión, el Tribunal explicó que dicha función actúa como un límite intrínseco al ejercicio de las libertades económicas. Este criterio consolida la idea de que toda actividad económica, incluida la desarrollada mediante contratación estatal, debe ajustarse a parámetros de sostenibilidad, garantizando la protección del ambiente y los derechos de las generaciones futuras.

- Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-479 de 2020, reafirma que el Desarrollo Sostenible tiene carácter constitucional vinculante, derivado de los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución. Lo define como un modelo que integra de manera obligatoria las dimensiones ecológica, social, cultural y económica. Así mismo, señala que este principio irradia todo el ordenamiento jurídico, orienta la acción estatal y limita la libertad económica. Además, reconoce su doble naturaleza como principio y como obligación jurídica exigible a autoridades,



sociedad y particulares. En ese marco, señala que el crecimiento verde es constitucionalmente válido solo si garantiza la protección efectiva del ambiente y de las generaciones futuras.

- Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2024. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

En esta sentencia más reciente, la Corte Constitucional reafirma que el Desarrollo Sostenible es un mandato constitucional vinculante, derivado principalmente de los artículos 79 y 80 de la Constitución. Señala que este principio obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con criterios de prevención y responsabilidad intergeneracional. En ese marco, advierte que no puede garantizarse el Desarrollo Sostenible sin incorporar el cambio climático como factor de deterioro ambiental. La omisión de esta variable en los estudios de impacto ambiental impide al Estado cumplir adecuadamente sus deberes constitucionales. Por ello, el Desarrollo Sostenible exige decisiones ambientales informadas, integrales y orientadas a evitar la agravación de riesgos climáticos futuros.

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de junio de 2002. Radicación 1429. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo.

-

El Consejo de Estado, en el Concepto del 5 de junio de 2002, radicación 1429, abordó la naturaleza jurídica de la licencia ambiental dentro del sistema de control preventivo del Estado. En esta oportunidad, la Corporación precisó que la licencia ambiental constituye la autorización previa exigida para la ejecución de proyectos, obras o actividades capaces de generar deterioro grave a los recursos naturales o modificaciones relevantes al entorno. Asimismo, explicó que este instrumento responde a la necesidad de anticipar, evaluar y controlar los impactos ambientales antes de que se materialicen. En ese sentido, la Sala destacó que la licencia ambiental no puede entenderse como un requisito formal subsanable en etapas posteriores, sino como un presupuesto jurídico habilitante que condiciona la viabilidad misma del proyecto. Este criterio tiene implicaciones directas en la contratación estatal, en la medida en que impide a la Administración estructurar procesos contractuales o asumir compromisos respecto de actividades cuya ejecución no ha sido previamente validada desde el punto de vista ambiental, integrando así la variable ambiental en la fase de planeación.

- Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 28 de abril de 2011. Radicación 25000-23-24-000-2001-90479-01. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

-

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 28 de abril de 2011, radicación 25000-23-24-000-2001-90479-01, examinó la relación entre el ordenamiento territorial y las normas ambientales, particularmente en lo relativo a la adopción de decisiones sobre el uso del suelo. En esta providencia, la Corporación señaló que las determinantes ambientales constituyen normas de superior jerarquía que condicionan la actuación de las autoridades administrativas. La decisión subrayó que dichas determinantes no solo son obligatorias, sino que además tienen carácter prevalente frente a otras disposiciones de orden territorial o administrativo. En consecuencia, cualquier decisión estatal —incluida la planeación y estructuración de proyectos contractuales— debe ajustarse a estos parámetros. Este entendimiento refuerza que la contratación estatal se encuentra jurídicamente vinculada al ordenamiento ambiental desde su fase inicial, evitando que se promuevan proyectos incompatibles con las restricciones ecológicas.



- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 26 de enero de 2006. Expediente 25000-23-26-000-1994-09834-01 (AP). Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

-

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 26 de enero de 2006, expediente 25000-23-26-000-1994-09834-01, resolvió una acción popular orientada a la protección de derechos colectivos relacionados con el ambiente. En esta decisión, la Corporación reconoció que la protección del medio ambiente constituye un deber jurídico exigible tanto al Estado como a los particulares, cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad. Asimismo, el Consejo de Estado destacó la autonomía del daño ambiental y su carácter colectivo, así como la necesidad de adoptar medidas no solo reparatorias sino también preventivas. Este enfoque tiene especial relevancia en materia contractual, pues implica que la Administración debe incorporar desde la estructuración del contrato mecanismos eficaces de prevención, seguimiento y control de impactos ambientales, evitando que la ejecución contractual se convierta en fuente de daños antijurídicos.

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente 25000-23-26-000-1999-00083-01. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

-

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 4 de diciembre de 2006, expediente 25000-23-26-000-1999-00083-01, desarrolló la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños derivados de la ejecución de obras públicas. En esta providencia, la Corporación reiteró que incluso las actuaciones legítimas de la Administración pueden generar daños antijurídicos que deben ser indemnizados. La decisión puso de presente que la ejecución de obras públicas puede producir afectaciones relevantes a terceros, incluyendo impactos sobre el entorno físico, el tejido social y las condiciones de vida de las comunidades. En el contexto de la contratación estatal, este criterio refuerza la obligación de identificar y gestionar los riesgos sociales y ambientales asociados a los proyectos, así como de adoptar medidas de mitigación y compensación que eviten la generación de perjuicios.

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de abril de 2012. Expediente 21515. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

-

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 19 de abril de 2012, expediente 21515, desarrolló el carácter instrumental de la contratación estatal dentro del modelo constitucional. En esta decisión, la Corporación señaló que la contratación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de los fines del Estado y la satisfacción del interés general. A partir de esta perspectiva, la decisión permite integrar dentro del concepto de interés general no solo consideraciones económicas o de eficiencia, sino también valores constitucionales como la protección del medio ambiente y el bienestar de las comunidades. En consecuencia, la contratación estatal debe incorporar criterios de sostenibilidad y responsabilidad social, en la medida en que estos hacen parte del contenido material de los fines estatales.

- Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 2 de mayo de 2013. Radicación 11001-03-24-000-2007-00203-00. Consejero Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

-

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 2 de mayo de 2013, radicación 11001-03-24-000-2007-00203-00, examinó la naturaleza jurídica de las normas ambientales dentro del ordenamiento. En esta providencia, la



Corporación reafirmó que dichas normas son de orden público y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para autoridades y particulares. La decisión destacó que el derecho ambiental no solo establece deberes, sino que también fija límites materiales a la actuación administrativa. En el ámbito de la contratación estatal, este criterio implica que la actividad contractual no puede desarrollarse al margen de las exigencias ambientales, sino que debe ajustarse de manera estricta a ellas, configurándose como un condicionamiento estructural de la gestión pública.

3.5.2. Providencias sobre la caución para la impugnación de la inscripción en el RUP

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de marzo de 2000. Exp. 10077. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

El Consejo de Estado, en la Sentencia del 23 de marzo de 2000, exp. 10077, sentó un precedente relevante al anular la fijación rígida del monto de la caución exigida para impugnar la inscripción, calificación y clasificación en el Registro de Proponentes. En dicha sentencia, la Sección Tercera sostuvo que la caución no podía establecerse como un valor uniforme y predeterminado, sino que debía fijarse caso a caso, atendiendo criterios de proporcionalidad. En particular, el alto tribunal resaltó la necesidad de armonizar dos intereses igualmente protegidos: de un lado, la garantía efectiva de los perjuicios que pudiera sufrir el inscrito como consecuencia de una impugnación infundada y, de otro, el derecho ciudadano a participar en el ejercicio del poder público, evitando que exigencias desmedidas se conviertan en barreras injustificadas de acceso.

En este sentido, el Consejo de Estado expresó que la finalidad de la impugnación del RUP trasciende el interés individual del recurrente, pues contribuye a la confiabilidad y veracidad del registro, instrumento esencial para la selección objetiva de contratistas por parte de las entidades estatales. En esa medida, la caución no puede configurarse como un obstáculo que desincentive el ejercicio del derecho de participación ciudadana consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política, sino como un mecanismo equilibrado que armonice la protección del inscrito con el interés general asociado a la integridad del registro. De ahí que la determinación de su monto y vigencia deba responder a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, evitando soluciones reglamentarias rígidas que desconozcan la naturaleza y finalidad de la institución.

Este entendimiento por parte del Consejo de Estado marcó la evolución posterior del régimen del Registro de Proponentes, aun cuando en distintos momentos el Gobierno nacional optó por reglamentar nuevamente el valor de la caución mediante parámetros objetivos y porcentuales. Antes de la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007, el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 y su desarrollo reglamentario asignaban a las Cámaras de Comercio la verificación de requisitos y la fijación de garantías para las impugnaciones. Tras las modificaciones normativas y la derogatoria del régimen anterior, el marco reglamentario posterior volvió a establecer criterios cuantificables —como porcentajes sobre el k de contratación o el capital de trabajo del proponente impugnado— que buscaban dotar de certeza al sistema. Sin embargo, estos antecedentes evidencian que la discusión sobre la caución ha oscilado entre modelos de cuantificación fija y esquemas variables, siempre bajo la premisa de preservar la razonabilidad, la proporcionalidad y el acceso efectivo a los mecanismos de control dentro del RUP.



Teniendo en cuenta lo expuesto, se precisa que dentro de este documento se expone que el criterio del diez por ciento (10 %) de la utilidad operacional constituye el parámetro más adecuado para fijar la caución en la impugnación del RUP, por cuanto se basa en una variable real, verificable y directamente asociada a la capacidad económica del inscrito. Al provenir de los estados financieros reportados en el RUES, dicho parámetro garantiza objetividad, elimina márgenes de discrecionalidad y permite que la caución se ajuste proporcionalmente a la dimensión económica de cada empresa, evitando cargas excesivas para unas e irrisorias para otras. Por el contrario, la adopción de un valor fijo en SMMLV u otro estándar uniforme desconoce la heterogeneidad económica de los proponentes, rompe el equilibrio exigido por el juicio de proporcionalidad —como lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 23 de marzo de 2000, exp. 10077— y puede traducirse en cargas desproporcionadas para pequeñas empresas o en cauciones insuficientes para grandes compañías. Precisamente por ello, la propuesta de regulación busca estandarizar un criterio objetivo, razonable y técnicamente sustentado, que permita superar la dispersión metodológica identificada en la práctica y asegurar que la determinación del monto de la caución responda a parámetros uniformes, proporcionales y acordes con los principios que rigen la función administrativa. En todo caso, cuando la utilidad operacional no sea positiva —esto es, cuando sea igual a cero o negativa— se aplicará una regla supletoria, consistente en fijar la caución en el uno por ciento (1 %) de los ingresos operacionales reportados, con el fin de preservar la proporcionalidad del requisito y evitar tanto cargas excesivas como cauciones irrisorias.

3.5.3. Sobre la inhabilidad del artículo 58 de la Ley 80 de 1993:

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de agosto de 2015. Exp. 2260. Consejero Ponente: Alvaro Namén Vargas

En este concepto el Consejo de Estado realiza un análisis sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado y particularmente se refiere al alcance de los numeral 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993. Para tales efectos, con la finalidad de determinar la correcta interpretación de estas normas, examina el capítulo V de la citada ley “De la responsabilidad contractual”, particularmente la incidencia de la responsabilidad jurídica patrimonial (civil y del Estado) y sancionatoria (penal y disciplinaria) de todas las personas naturales o jurídicas que participan en la actividad contractual, en el régimen de inhabilidad de la contratación estatal.

Al respecto, el Consejo de Estado, al analizar el alcance del numeral 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993, que establece varios supuestos de inhabilidad al representante legal de una persona jurídica como consecuencia de las acciones u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, señaló que “debe entenderse que se trata de la actividad contractual de las entidades estatales de Colombia, es decir, de los procesos de selección que las mismas desarrollen y de los contratos que celebren y ejecuten, bien sea con particulares o con otras entidades públicas¹⁵⁷”. Además, precisó que, en virtud del principio de territorialidad, si la declaratoria de responsabilidad penal se realiza por un juez en el exterior, no resultaría aplicable dicha sanción, salvo que tal decisión “se fundamente en la participación de la persona natural

¹⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de agosto de 2015. Exp. 2260. Consejero Ponente: Alvaro Namén Vargas



investigada o condenada en hechos u omisiones ilícitas relacionados con sus actuaciones contractuales frente al Estado colombiano (incluyendo las entidades, órganos y organismos que lo conforman)".

En relación con la declaratoria de responsabilidad civil a la que hace alusión la tercera causal de inhabilidad consagrada en el numeral 6° del artículo 58 de la Ley 80, señaló que esta, en armonía con la parte final del numeral 3° del mismo artículo, exige, en principio, que dicha declaratoria de responsabilidad sea hecha por un juez o un tribunal de arbitramento nacional. Sin embargo, precisó que excepcionalmente, dicha inhabilidad puede darse "cuando la declaratoria de responsabilidad sea efectuada por un tribunal de arbitramento internacional o extranjero, en virtud de una cláusula compromisoria que se haya estipulado válidamente en esos términos en un contrato estatal, e incluso, por un juez extranjero, si la entidad pública contratante ha decidido acudir a esa autoridad para declarar la responsabilidad del contratista, por encontrarse este domiciliado en otro país, o por haberse ejecutado el contrato en el exterior, o por otras circunstancias semejantes.

La relevancia del concepto radica en que el Consejo de Estado fija parámetros interpretativos claros sobre el alcance de los numeral 3 y 6 del artículo 58 de la Ley 80 de 1993, precisando las condiciones en que se configura la inhabilidad derivada de la declaratoria de responsabilidad civil y penal. Estos lineamientos resultan especialmente importantes, en la medida en que orientan la correcta interpretación y aplicación de dichas inhabilidades por parte de las entidades estatales.

3.5.4. Pronunciamientos relacionados con la adopción de medidas anticorrupción en los contratos estatales y la inhabilidad del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del cinco (5) de agosto de dos mil veinticuatro (2024). Radicación: 11001-03-24-000-2024-00004-00 (71118). Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz

Mediante este Auto el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el artículo 2.2.3.2.3.2. del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Justicia y del Derecho, al considerar que reglamenta la inscripción de una inhabilidad para contratar con base en sentencias proferidas en el exterior sin el trámite de exequátur y sin respetar el debido proceso del afectado con la decisión administrativa correspondiente. Sobre este último aspecto, el Consejo de Estado consideró que los párrafos tercero y cuarto del referido artículo atribuyeron a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado la función de establecer si las sanciones impuestas por decisiones en el extranjero configuran una inhabilidad y determinar las personas a las cuales se extiende. En este sentido, resalta la Sección Tercera que la norma no se limitó a establecer funciones para cumplir con el requisito de dar publicidad a dichas sanciones, sino que otorgo a la entidad la capacidad para declarar la inhabilidad con base en decisiones administrativas proferidas en el exterior.

En este sentido, la modificación propuesta mediante este decreto pretende aclarar que las listas de inhabilitación o sanción de los organismos multilaterales de los cuales Colombia es miembro, por ejemplo, por los bancos multilaterales de desarrollo hacen parte de las herramientas que pueden consultar las Entidades Estatales para verificar si una persona natural ha sido declarada responsable por la comisión de las conductas contempladas en las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por



Colombia, o si una persona jurídica ha sido declarada responsable administrativamente por la conducta de soborno transnacional. En efecto, la norma propuesta aclara que este es uno de los mecanismos de consulta de información pertinente para verificar si se configuran los supuestos ya establecidos en el j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

De esta forma, la norma propuesta tiene un enfoque distinto al artículo 2.2.3.2.3.2. que fue objeto de suspensión provisional mediante el auto referido. No se reproducen los vicios identificados en esa oportunidad por el Consejo de Estado, pues la consulta de las listas de inhabilitación no crea ni constituye una inhabilitación, tampoco otorga a una entidad la función de establecer si un proponente se encuentra inhabilitado, ni modifica, altera o adiciona los presupuestos ya establecidos por el régimen de inhabilidades. La modificación propuesta se limita a señalar una herramienta de consulta de información para verificar los supuestos del literal j). Adicionalmente, frente a esta disposición tampoco procede el pronunciamiento del Consejo de Estado con respecto al cumplimiento del trámite del exequatur dado que las listas de inhabilitación no se refieren a sentencia judiciales proferida en el extranjero.

- Corte Constitucional, Sentencia C-944 de 2012, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Mediante esta sentencia la Corte Constitucional adelantó la revisión de constitucionalidad de la Ley 1573 de 2012, aprobatoria de la Convención Anticohecho de la OCDE. La Corte concluyó que la Ley 1573 de 2012 cumplió con el trámite necesario para su aprobación y es plenamente compatible con la Constitución Política de Colombia, constituyendo además un instrumento de suma importancia para la lucha contra la corrupción y la tutela de intereses fundamentales para el Estado colombiano como son los principios de la función pública, la transparencia, la imparcialidad, la objetividad y la libre competencia económica.

La Corte destacó que la corrupción no constituye un fenómeno interno de los Estados, pues ha mutado hacia formas cada vez más complejas que se incorporan en las transacciones comerciales internacionales. En este contexto, la Convención busca combatir la conducta del cohecho en materia contractual cuando intervienen sujetos no nacionales, asegurar reglas equitativas en las transacciones internacionales, eliminar la competencia desleal, castigar a empresas y personas que incurran en actos de corrupción e impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional.

- Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2021, Magistrado Ponente: Diana Fajardo Rivera.

En esta sentencia la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993. Resolvió declarar exequible la inhabilitación precia a la ejecutoria de la sentencia, destacando que no tiene carácter sancionatorio sino de requisito habilitante negativo. En este sentido, aclaró que la norma demandada tiene carácter no sancionatorio, por cuanto no es expresión del poder punitivo del Estado y, en consecuencia, no vulnera el principio de presunción de inocencia, por cuanto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, este principio se circunscribe a dicha potestad sancionatoria del Estado y no atañe al régimen de estas inhabilidades. En virtud de lo anterior, dado que la inhabilitación referida no es una sanción sino un requisito habilitante negativo, los mecanismos de consulta de información permiten a las entidades constatar el cumplimiento o incumplimiento del requisito, sin que esto suponga un mecanismo sancionatorio o punitivo.



La Sala concluyó que la norma demandada persigue finalidades constitucionalmente importantes, relacionadas con: (i) la garantía de los principios de la función administrativa, así como de la celebración y de la ejecución de los contratos estatales con contratistas idóneos; (ii) la prevención de la corrupción; (iii) el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción; y, por último, (iv) la implementación de los ajustes necesarios para el ingreso de Colombia a la OCDE. En estos términos, la inhabilidad: garantiza ex ante la celebración y la ejecución de los contratos con personas idóneas, surte efectos sin estar supeditada a la terminación definitiva de los procesos judiciales y evita contingencias, disrupciones o interrupciones abruptas en la ejecución del contrato.

En efecto, la Corte reconoció expresamente que los compromisos con la OCDE y los tratados anticorrupción son finalidades constitucionales autónomas e imperiosas que justifican la inhabilidad. Al respecto, concluyó que la lucha contra la corrupción y la protección del patrimonio público son “intereses suficientemente importantes” que justifican la “flexibilización de la presunción de inocencia”. En particular, destacó que ha reconocido en el pasado que las inhabilidades son mecanismos esenciales para la prevención de la corrupción en la contratación estatal y resultan constitucionalmente admisibles siempre que sean razonables y proporcionadas.

Finalmente, la Corte señala que la norma tiene la finalidad de cumplir los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción, en particular los previstos por: (i) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (ii) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales de la OCDE y (iii) la Convención Interamericana contra la Corrupción. Esta finalidad también fue explícita durante el trámite legislativo que culminó con la aprobación de la Ley 1778 de 2016, por medio de la cual se creó la inhabilidad referida. En efecto “esta iniciativa (...) se inserta dentro de los esfuerzos que está haciendo Colombia como país, para impulsar una política anticorrupción mucho más fuerte y compatible con nuestros compromisos internacionales”.

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00129-00(2425). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

El Consejo de Estado fijó los parámetros interpretativos sobre las conductas de cohecho transnacional que configuran la inhabilidad para contratar establecida en el literal j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 en el contexto de los tratados internacionales. En este sentido, analiza el régimen de responsabilidad administrativa por soborno transnacional de la Ley 1778 de 2016 y su articulación con la inhabilidad del literal j) del numeral primero del artículo 8 de la Ley 80 de 1993. Como parte de este análisis, clarifica la diferencia entre responsabilidad penal (personas naturales) y responsabilidad administrativa (personas jurídicas) en materia de soborno transnacional, y la extensión de la inhabilidad a matrices y subordinadas.

Resaltó que la causal de inhabilidad prevista en el literal j) del numeral 1º del artículo 8º de la Ley 80 se puede presentar, no solamente cuando la condena por algún delito contra la Administración Pública, cuya pena sea privativa de la libertad, o por soborno transnacional, haya sido impuesta por un juez nacional, sino también cuando una condena ejecutoriada por tales delitos, o sus equivalentes en otros países, haya sido impuesta



por un juez extranjero.

En particular, el Consejo de estado resaltó que aunque la Convención de la OCDE no establece directamente que el soborno transnacional produzca, para la persona natural o jurídica implicada, una inhabilidad para contratar con los Estados miembros, ni obliga a tales países a señalarlo así en sus legislaciones internas, sí establece la posibilidad de que tal inhabilidad sea prevista en las normas internas de cada país, como una 'sanción' o consecuencia adicional, de carácter civil o administrativo, para las personas o entidades que incurran en estas conductas.

3.5.5. Conclusión

En síntesis, el análisis jurisprudencial permite evidenciar que la contratación estatal se encuentra sometida a un conjunto de condicionamientos estructurales que operan de manera concurrente y complementaria, los cuales demandan un desarrollo normativo que los articule de manera coherente en la práctica administrativa. De una parte, se identifica la necesidad de incorporar de manera sistemática criterios de sostenibilidad en todas las fases del ciclo contractual. En este sentido, el proyecto de decreto adecua los aspectos reglamentarios de los procesos de contratación pública, con el fin de habilitar a las entidades estatales para que incorporen criterios sociales y ambientales en sus procesos contratación, bajo parámetros de adecuación y proporcionalidad, que respondan a la realidad del mercado, pero a su vez propicien la expansión de la oferta de bienes, obras, servicios e insumos que permitan escalar de manera progresiva los impactos positivos de la compra pública sostenible. De otra, se advierte la importancia de fortalecer los mecanismos orientados a la prevención de la corrupción y a la verificación de la idoneidad de los proponentes, en armonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano. Bajo esta perspectiva, la línea jurisprudencial analizada no solo delimita el alcance de las competencias públicas, sino que también pone de relieve la conveniencia de adoptar medidas reglamentarias que permitan materializar estos estándares, asegurando que la contratación estatal se desarrolle conforme a los principios de legalidad, transparencia, sostenibilidad y protección del interés general.

3.6. Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del Decreto Reglamentario.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación del presente decreto no genera costos fiscales adicionales para el Estado, en la medida en que las acciones previstas serán atendidas con cargo a los presupuestos de funcionamiento e inversión de las entidades estatales, de acuerdo con sus competencias y disponibilidad presupuestal. Las medidas adoptadas corresponden a ajustes en los procesos de planeación, estructuración y ejecución de la contratación pública, así como al fortalecimiento de mecanismos de verificación y control, por lo que no implican la creación de nuevas cargas económicas estructurales. Por el contrario, se prevé un impacto económico positivo en el mediano y largo plazo, derivado de la mejora en la eficiencia del gasto público, la incorporación de criterios de sostenibilidad que permiten optimizar costos a lo largo del ciclo de vida de los



bienes, obras y servicios, y la reducción de riesgos asociados a prácticas de corrupción, lo cual contribuye a generar mayor valor por dinero y a fortalecer la transparencia en la gestión contractual.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La implementación de las medidas dispuestas en el proyecto de decreto reglamentario no generará erogaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación, ni implica la creación de nuevas entidades, estructuras administrativas o cargas fiscales directas. Las medidas propuestas se enmarcan en la optimización y adecuación de los procesos de contratación pública, mediante la incorporación de criterios de sostenibilidad y el fortalecimiento de mecanismos de verificación y control, los cuales deben ser implementados por las entidades estatales con cargo a sus recursos ordinarios y dentro de sus capacidades institucionales. En este sentido, el proyecto es viable desde el punto de vista presupuestal, en tanto no requiere apropiaciones adicionales y contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público, promoviendo decisiones de contratación que generen valor por dinero y reduzcan costos asociados a impactos ambientales, sociales y riesgos de corrupción.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de decreto no genera impactos ambientales directos ni intervenciones materiales sobre el patrimonio cultural de la Nación, en la medida en que su objeto es de naturaleza reglamentaria y se orienta a la organización y desarrollo de los procesos de contratación pública. No obstante, sus disposiciones tienen un impacto ambiental indirecto positivo, al promover la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y social en las distintas fases del ciclo contractual, así como la adopción de herramientas como el análisis del ciclo de vida y la consideración de impactos asociados a los bienes, obras y servicios contratados. En este sentido, el proyecto contribuye a orientar el gasto público hacia alternativas que favorezcan la protección del medio ambiente, la eficiencia en el uso de los recursos y la prevención de impactos negativos, sin afectar de manera directa el patrimonio cultural, pero manteniendo la obligación de las entidades estatales de observar la normativa vigente en materia de protección de bienes de interés cultural cuando ello resulte aplicable.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto normativo se sustenta en las fuentes técnicas y doctrinarias referidas a lo largo de la presente memoria justificativa.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	Pendiente
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	Pendiente



Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	Pendiente
Otro	N/A

Elaboraron: Anamaría Bonilla Prieto
Diana Lucía Saavedra Castañeda
José Luis Sánchez Cardona
Juan David Montoya Penagos
Tatiana Baquero Iguaran
Contratistas de la Subdirección de Gestión Contractual de la ANCP-CCE-

Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo
Coord. de Normas, Estudios y Conceptos de la Subdirección de Gestión Contractual de la ANCP-CCE-

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE