

MANUAL DE CONTRATACIÓN DE PROYECTOS EN ALIMENTACIÓN

Herramientas técnicas y jurídicas

Jhon Jairo Bejarano Roncancio





MANUAL DE CONTRATACIÓN DE PROYECTOS EN ALIMENTACIÓN

Herramientas técnicas y jurídicas

*Centro Editorial
Facultad de Medicina
Universidad Nacional de Colombia
Sede Bogotá*

« Salud Pública y Nutrición Humana »

MANUAL DE CONTRATACIÓN
DE PROYECTOS EN
ALIMENTACIÓN

Jhon Jairo Bejarano Roncancio
Julio de 2016



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Bejarano Roncancio, Jhon Jairo, 1971-

Manual de contratación de proyectos en alimentación : herramientas técnicas y jurídicas / Jhon Jairo Bejarano Roncancio. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Medicina, 2016.

1 CD-ROM (360 páginas) : ilustraciones (algunas a color), fotografías. -- (Salud pública y nutrición humana)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-958-775-867-2 (e-book).

1. Contratos públicos -- Legislación -- Colombia -- Manuales 2. Servicios de alimentación -- Contratos y especificaciones 3. Abastecimiento de alimentos -- Interventoría 4. Seguridad alimenticia -- Normas técnicas 5. Programas y políticas de nutrición y alimentación I. Título II. Serie CDD-21 352.5383 / 2016

Manual de contratación de proyectos en alimentación : herramientas técnicas y jurídicas

© Universidad Nacional de Colombia

© Facultad de Medicina

© Jhon Jairo Bejarano Roncancio

Primera edición 2016

ISBN: 978-958-775-867-2 (e-book)

Facultad de Medicina

Decano

Vicedecano de Investigación y Extensión

Vicedecano Académico

Coordinadora Centro Editorial

Preparación editorial

Centro Editorial Facultad de Medicina

upublic_fmbog@unal.edu.co

Diagramación

Damian Medina Crofort

Corrección de estilo y corrección ortotipográfica

Luis Javier Carrillo Zamora

Colección

Salud Pública y Nutrición Humana

Ariel Iván Ruiz Parra

Fernando Pío De La Hoz Restrepo

Juan Manuel Arteaga Díaz

Ángela Manuela Balcázar Muñoz

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2016

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Los conceptos emitidos son responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio de los editores o el de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia.

JHON JAIRO BEJARANO RONCANCIO

Ibaguereño. Nutricionista dietista. Candidato a Doctor en Nutrición. Magíster en Educación. Especialista en Gerencia de Servicios de Salud. Especialista en Multimedia para la Docencia. Diplomado en diferentes áreas académicas técnicas y administrativas. Coach ontológico (Argentina). Desde 1999 se desempeña como docente del Departamento de Nutrición Humana, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Desde 1994 ha ejercido diferentes cargos de coordinación y asesoría en Seguro Social, Gobernación del Tolima, Alcaldía de Ibagué e Industrias Pampa Ltda. También ha sido docente en la Universidad del Tolima y otras corporaciones educativas. Desde 2002, se ha desempeñado en dirección, asistencia técnica y asesoría de programas nacionales en alimentación y nutrición como Desayunos Infantiles y Alimentación al Adulto Mayor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Secretaría de Educación Distrital (SED), Proyecto Distrital Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), Alimentación para Centros Penitenciarios y Carcelarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). Ha realizado evaluación técnica de licitaciones en alimentación del Instituto de Seguros Sociales

(ISS), raciones de campaña de la Policía Nacional de Colombia, refrigerios escolares de la Secretaría de Educación Distrital, entre otros. También ha brindado asistencia técnica y asesoría integral al Ministerio de Educación Nacional.

Ha participado en la formulación e implementación de proyectos de alimentación en instituciones públicas, organizaciones civiles e industria privada.

Se ha desempeñado como coordinador del Diplomado en Gerencia, Contratación e Interventoría de Proyectos en Alimentación – Universidad Nacional de Colombia, profesor invitado en el Diplomado de Contratación e Interventoría de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, profesor de la Escuela de Gastronomía de la Fundación del Área Andina de Bogotá, integrante del grupo de investigación Nutrición y Seguridad Alimentaria, investigador Junior clasificado por Colciencias, profesor de posgrado en la Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana (Diplomado Nutrición Clínica Pediátrica), Universidad del Atlántico y Universidad Industrial de Santander.

Es miembro del Comité Editorial de la Revista Electrónica de Divulgación Científica de Nutrición Ambiental y Seguridad Alimentaria de la Universidad de Guanajuato, México.

Ha publicado artículos en revistas indexadas nacionales e internacionales y en revistas de divulgación general. Es voluntario de la Fundación Banco Arquidiocesano de Alimentos de Bogotá y Colombia Solidaria Jultom Friendly.

Ha participado como conferencista en eventos científicos en Colombia y otros países (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Perú, México, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Panamá y España). Ha sido autor y editor de los libros: *Fundamentos de contratación pública para proyectos sociales en alimentación y nutrición*, y *Nutrición clínica en pediatría: avances y prácticas*.

CONTENIDO

1. Antecedentes históricos de la contratación pública	15
1.1. <i>Algunos antecedentes históricos</i>	16
1.2. <i>La contratación actual en el mundo</i>	19
1.3. <i>Antecedentes de la contratación en Colombia</i>	20
1.4. <i>Características de la Ley 80 de 1993</i>	27
2. Principios de la contratación pública	37
2.1. <i>Principio de transparencia</i>	39
2.2. <i>Principio de economía</i>	42
2.3. <i>Principio de responsabilidad</i>	46
2.4. <i>Principio de equilibrio económico del contrato</i>	52
3. Reforma a la Ley 80 de 1993: Ley 1150 de 2007	63
3.1. <i>Ley 1150 de 2007</i>	66
4. El control en la contratación pública	81
4.1. <i>Contraloría General de la República (CGR)</i>	82
4.2. <i>Procuraduría General de la Nación (PGN)</i>	84
4.2.1. <i>Modelo Estándar de Control Interno (MECI)</i>	84
4.2.2. <i>Desarrollo del Sistema de Control Interno (SCI)</i>	85
4.3. <i>Fiscalía General de la Nación</i>	86
4.4. <i>Defensoría del Pueblo</i>	87
4.5. <i>Entidades del Orden Distrital</i>	89
4.5.1. <i>Personería de Bogotá</i>	90
4.5.2. <i>Veeduría Distrital</i>	90

4.6. Solución directa de las controversias contractuales	91
4.6.1. El arbitraje	91
4.6.2. La conciliación	93
4.6.3. La amigable composición	93
4.6.4. La transacción	94
5. Etapas del proceso contractual	101
5.1. La contratación pública como proyecto	102
5.2. El proceso contractual	106
5.2.1. Etapa precontractual	108
5.2.2. Estimación, tipificación y asignación de riesgos	131
5.2.3. Etapa contractual	141
5.2.4. Etapa poscontractual	144
5.3. Otras modalidades de contratación pública	146
5.3.1. Contratación directa – urgencia manifiesta	146
5.3.2. La selección abreviada – subasta inversa	147
5.3.3. Contratos de aporte	150
6. Planificación del proceso de contratación en alimentación	161
6.1. Normas sobre alimentación y nutrición infantil en Colombia	163
6.2. Planificación de un proceso de compra de alimentos	165
6.2.1. Media aritmética (Ma)	169
6.2.2. Media geométrica (Mg)	170
6.3. Elaboración del pliego de condiciones	171
6.4. Documentos anexos que puede incluir un pliego de condiciones de un proceso contractual en alimentación	182
6.5. Componentes de un pliego de condiciones	185
6.5.1. Componente jurídico	186
6.5.2. Componente financiero	197
6.5.3. Valor de la propuesta u oferta económica	203
6.6. Contratación en línea (online)	203
7. Componente técnico del pliego de condiciones	211
7.1. Alcance de los servicios de alimentación	211
7.2. Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC)	213
7.3. Criterios de evaluación	215
7.3.1 Experiencia	215
7.3.2. Apoyo a la industria nacional	216
7.3.3. Condiciones alimentarias y nutricionales de la oferta	216
7.4. Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA)	227
7.5. Programa de Alimentación Escolar (PAE)	228
7.6. Desayunos Infantiles con Amor (DIA)	229

8. Documentos técnico-administrativos para elaborar la oferta	237
8.1. Organigrama	237
8.2. Normatividad técnica	239
8.2.1. Ley 1480 de 2011	239
8.2.2. Decreto 2269 de 1993	240
8.2.3. Decreto 539 de 2014	241
8.2.4. Decreto 19 de 2012	242
8.2.5. Decreto 612 de 2000	242
8.2.6. Resolución 2674 de 2013	243
8.2.7. Resolución 2606 de 2009	244
8.2.8. Resolución 4506 de 2013	248
8.2.9. Decreto 60 de 2002	250
8.3. Programas prerequisites del HACCP	252
8.3.1. Programa de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM)	252
8.3.2. Programa de capacitación dirigido a los responsables de aplicar las BPM y el HACCP	253
8.3.3. Programa de mantenimiento preventivo de áreas, equipos e instalaciones	253
8.3.4. Programa de calibración de equipos e instrumentos de medición	255
8.3.5. Programa de saneamiento	256
8.3.6. Control de proveedores y materias primas	286
8.3.7. Planes de muestreo	288
8.3.8. Trazabilidad de materias primas y producto terminado	295
8.4. La contratación pública y el medio ambiente	298
9. Planes, programas y documentos adicionales a la propuesta	315
9.1. Programa de Salud Ocupacional y Seguridad Industrial	315
9.1.1. Plan de emergencias	316
9.1.2. Planes de contingencia	321
9.2. Documentos y condiciones adicionales	326
9.3. Fichas técnicas para alimentos	340
9.4. Otras normas técnicas en alimentación	344
9.4.1. Norma Técnica Militar 0065	344
9.4.2. Normas Técnicas Sectoriales (NTS) para establecimientos gastronómicos	349
9.4.3. Resolución 05059 de 1986	350
9.5. Diseño sanitario de un servicio de alimentación	350
9.5.1. Edificación e instalaciones	351
9.5.2. Áreas de producción	355
9.5.3. Equipos y utensilios	356

PREFACIO

Este libro es el resultado de mi trayectoria en la participación y formulación de proyectos de contratación e interventoría en diferentes contextos alimentarios y nutricionales de tipo institucional público y privado, a nivel nacional y distrital. Asimismo, es producto de mi experiencia en la creación de componentes pedagógicos para la asignatura Gerencia de Servicios de Alimentación y Nutrición, y para la electiva Proyectos en Contratación e Interventoría de Proyectos en Alimentación y Nutrición, ofertada para los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Esta obra está dirigida a todas las áreas profesionales que median y contribuyen con su saber a la construcción de procesos de contratación y seguimiento, en especial, en el componente técnico.

Además, esta es una herramienta de consulta sobre el tema y un insumo para estudiantes de pregrado y posgrado, y en general, para todos aquellos que desean incursionar en la actividad interdisciplinaria de la contratación de alimentación para colectividades vulnerables, en especial la pública, para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible y las metas programáticas del Plan Nacional de Desarrollo y la agenda pública colombiana.

INTRODUCCIÓN

En nuestro mundo, la situación nutricional de un individuo, familia o colectividad es un indicador del bienestar socioeconómico de un país y sus habitantes. Por eso, el grado de nutrición del ser humano refleja —de forma directa e indirecta— equidad, acceso, disponibilidad y aprovechamiento de recursos, hábitos alimentarios, empleo, condiciones de saneamiento ambiental, seguridad social y protección sanitaria, entre otros.

Desde esta perspectiva, el profesional en Nutrición y Dietética ha ejercido su filosofía técnica y competencia en la participación y consolidación de redes intersectoriales para formular políticas públicas que redundan en la implementación de planes, programas y proyectos cuyas metas principales son disminuir la problemática del hambre y mejorar el bienestar y estado nutricional de la comunidad en general. Paralelamente, la contratación de servicios de alimentación ha incrementado, lo cual ha requerido la intervención profesional del nutricionista en la ejecución de procesos de interventoría y asistencia técnica.

Para algunas profesiones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional ha sido un reto desarrollar dinámicas de acción propias —desde el lenguaje y la actividad jurídica, financiera, técnica y administrativa—, de conformidad con la reglamentación general y específica en la materia, dado que se requiere incorporar diferentes conceptos y adaptarlos a los contextos comunitarios, hospitalarios, militares, carcelarios, educativos, empresariales e in-

dustriales, públicos o privados. Por tal razón, el objetivo de esta obra es proporcionar elementos teóricos y prácticos que sirvan para fortalecer las competencias y guiar la toma de decisiones de los profesionales en Nutrición y Dietética (u otras áreas) en los diferentes contextos de la contratación de proyectos alimentarios.

Antecedentes históricos de la contratación pública

En un mal gobierno, la igualdad sólo es aparente e ilusoria. Sirve tan sólo para mantener al pobre en la miseria, y al rico en la usurpación. De hecho, las leyes siempre son útiles a los que poseen y perjudiciales a los que nada tienen. De lo que se sigue que el Estado social sólo es ventajoso para los hombres cuando todos tienen algo y cuando ninguno de ellos tiene demasiado.

Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*.

El siguiente capítulo despliega un resumen de los hechos históricos y coyunturales que han marcado el contexto general de la contratación pública en Colombia. Estos hechos han permitido puntualizar teóricamente acciones estratégicas en beneficio de los sujetos de derechos. Una de estas acciones es la formulación de políticas públicas.

En el contexto social, la contratación pública del suministro de alimentación a colectividades tiene varios objetivos como la garantía de las necesidades básicas desde la norma constitucional y la consecución de las metas sociales del Estado. Estos objetivos se articulan con los compromisos políticos y sociales adquiridos por Colombia en diferentes instancias internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1), según el cual se reconoce el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, la Cumbre en favor de la Infancia (2) y la Cumbre Mundial de Alimentación (3). En esta última, se convino

la búsqueda de estrategias para erradicar la pobreza extrema y el hambre, que hacen parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ahora en transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En ese sentido, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) (4) busca, en una parte, a operativizar los ODM, desde la responsabilidad, compromiso social y derecho constitucional. En general, en menor o mayor grado, el propósito del suministro de alimentación en escenarios vulnerables es combatir el hambre, la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes, para de esta manera mantener, mejorar o potenciar su estado nutricional y calidad de vida. Por eso, son muchas las acciones estratégicas que el Estado formula, desde el nivel local hasta el nacional, para el restablecimiento de derechos fundamentales en términos de alimentación y nutrición.

Para recorrer la ruta de trabajo de esta obra, debemos partir de la evolución que ha tenido la contratación pública en Colombia para entender la secuencia lógica que actualmente tiene tras la reforma de la Ley 80 de 1993, no sin antes conocer algunas definiciones, postulados jurídicos y antecedentes de este término.

1.1. Algunos antecedentes históricos

Expósito afirma que “un contrato tiene importancia en todas las épocas, en todos los países debido a que ha sido fuente de dilatadas polémicas, pues en principio, estaba ligado con el poder soberano del Estado, con consecución de tierras y préstamos, entre otros” (5, p25).

Con respecto al origen de los contratos, Espitia (6) refiere que:

En el periodo del derecho romano, comprendido entre el siglo VIII a.C. a III a.C., se desarrollaron una serie de acuerdos y garantías, debido a la existencia de vínculos de carácter patrimonial y conceptos de obligación que necesitaban ser reconocidos entre las partes interesadas, o mejor dicho a las partes que habían pactado un acuerdo verbal; se establecieron dos formas contractuales entre las que se encuentran los contratos verbis (verbales) y los contratos literis (escritos) (p12).

Dentro de estos acuerdos se encuentran el contrato *sponsio* y el *nexum*. En el contrato *sponsio*, una persona hacía una pregunta a la otra —“¿prometes darme cien?” (*spondes centum mihi dare*)— y la otra persona respondía “prometo” (*spondeo*). Con estas preguntas se pretendía instaurar una serie de compromisos más serios que cualquier otro anteriormente establecido; esto implicaba una responsabilidad no solamente para el prestador, sino ante todo para aquel que fuese testigo de tal acontecimiento. A veces, estos contratos no eran cumplidos, por lo cual se pactó que su incumplimiento podía ocasionar al deudor la pérdida de su libertad. Posteriormente, con la caída del imperio romano, hubo transformaciones económicas y sociales que dieron lugar al

feudalismo. En este periodo los contratos también fueron modificados, estructurados como contratos propiamente dichos y asignados en una categoría de pactos vestidos, lo que implicaba su cumplimiento obligatorio (7, p10).

En el derecho romano los contratos son convenciones que están destinadas a producir obligaciones y han sido sancionadas y nombradas por el derecho civil (8, p7). Sin embargo, “el mero consentimiento no formaba el contrato. Su elemento esencial era la causa, esto es, el signo o conjunto de signos de los cuales se infería el acuerdo de voluntades; sin ellos no había contrato” (9, p252). En la Tabla 1 se presentan algunos antecedentes de la contratación pública de algunos países europeos.

Tabla 1. Antecedentes de la contratación pública en algunos países europeos.

País	Características de la contratación
Francia	<p>Si bien el reconocimiento dogmático de los contratos públicos se presentó sólo a principios del siglo XX, tres situaciones motivaron la formación de reglas específicas en torno a las obligaciones surgidas entre el Estado y los particulares bajo un contrato. En primer lugar, un empresario se comprometía a ejecutar una obra civil bajo determinadas condiciones a cambio de un precio; se celebraba un contrato sin necesidad de adjudicación —por motivos de urgencia— y una concesión en la que el empresario obtenía el derecho a explotar el servicio contratado durante un intervalo de tiempo.</p> <p>En segundo lugar, la necesidad de proteger los numerosos bienes públicos del imperio motivó la creación de normas especiales relacionadas con el descubrimiento y la concesión, actividades de interés general en las que participaban el Estado y los particulares.</p> <p>Por último, las relaciones obligacionales entre el Estado y los particulares se multiplicaron ante la proliferación de nuevos servicios y su cesión a particulares, esta situación dio lugar a una regulación especial para la telefonía, la energía eléctrica, y otros servicios.</p>
Alemania	<p>Se consideraba que el Estado sólo mandaba unilateralmente. Los contratos eran actos administrativos celebrados mediante la colaboración del interesado. Luego de la Segunda Guerra Mundial, se reconoció la autonomía a los contratos de derecho público. Actualmente, los diferentes tipos de contratos se organizan en una relación jurídica justificada o modificada por el derecho público.</p> <p>Esta relación puede ser de coordinación, subordinación, obligación y disposición, además de los contratos onerosos entre clientes públicos y empresas, que tienen como objeto el suministro, la construcción de servicios y el procedimiento de recompensa, y que deben destinarse a la prestación de servicios públicos. Se regularon los medios de selección de los contratistas públicos, los cuales pueden tener un procedimiento abierto, un procedimiento limitado o concursos.</p> <p>Estos procedimientos tienen su origen en las directivas comunitarias de contratación y, por ello, han sido regulados de manera fraccionada por leyes que controlan las obras públicas, los servidores públicos y la adjudicación en otros sectores.</p>
Italia	<p>La actividad contractual de la administración se consideró como un acto de gestión al cual le era aplicable el derecho privado, fundado en la capacidad jurídico-privada de las entidades públicas como personas jurídicas. Los esfuerzos se encaminaron a la identificación de los contratos públicos con las figuras civiles.</p>

País	Características de la contratación
Italia	<p>Se asimiló la obra pública y el empréstito, y se rechazó el carácter contractual de las concesiones señalando que los bienes públicos no están en el comercio. Actualmente se considera que los contratos de la administración son contratos civiles, aunque están sujetos para su adjudicación a procedimientos de selección y pliegos de condiciones.</p>
Inglaterra	<p>El derecho inglés no reconocía la autonomía de los contratos públicos, por ello, los contratos de la corona se sometían a las reglas del derecho común y al conocimiento de los tribunales ordinarios.</p> <p>Esta tendencia cambió por la creación de un órgano arbitral, la <i>Review Board for Government Contract</i>¹ (10), encargada de dirimir las controversias relacionadas con su ejecución. En el ámbito jurídico fue necesaria la adaptación del common law a reglas especiales creadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el <i>United Nations Commission for International Trade Law</i>² (11) y la Unión Europea sobre los contratos celebrados por el gobierno. En este contexto nace el concepto de <i>public procurement</i>, definido como la adquisición de cuerpos públicos, de los múltiples bienes y servicios que requieren para sus actividades.</p>
España	<p>A finales del siglo XVI ya se celebraban contratos desde la corona. En siglos posteriores se estableció que los contratos de servicios y obras públicas se celebrarían por remate solemne y público previa la correspondiente subasta, con ciertas excepciones a las obras y servicios provinciales y municipales.</p> <p>Luego, se aprobaron pliegos de condiciones generales para la contratación de obras públicas y se reguló la contratación en materia de vías públicas otorgando concesiones por el derecho administrativo y su resolución por la vía contencioso-administrativa</p>

Fuente: adaptada de (12).

Poco a poco, la Unión Europea ha reflexionado sobre la contratación pública con base en su experiencia como comunidad. Esta experiencia ha sido registrada en el *Libro Verde: sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente* (13). Esta modernización tiene como objetivo un crecimiento inteligente, sostenible e integrador para el 2020. Expone una visión de la economía social de mercado competitiva de Europa para la próxima década basada en tres prioridades interrelacionadas y mutuamente reforzadas: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; promoción de una economía con pocas emisiones de carbono que haga un uso más

- 1 La Junta de Revisión de Contratos de Gobierno tiene como funciones revisar y mantener la fórmula de beneficio gubernamental por fijación de precios no competitivos, utilizado por el Ministerio de Defensa en los contratos del gobierno. Además, está encargada de investigar las denuncias relativas al precio de un contrato si no se considera que es justo y razonable por cualquiera de las partes involucradas.
- 2 Principal órgano jurídico del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional. Órgano jurídico de composición universal, dedicado a la reforma de la legislación mercantil a nivel mundial durante más de 40 años. La función de la CNUDMI consiste en modernizar y armonizar las reglas del comercio internacional.

eficiente de los recursos y que sea competitiva; y fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial (13).

En ese sentido, prácticamente se habla de la existencia del Derecho Administrativo Global que, al día de hoy, poco a poco va inundando los sectores tradicionales del Derecho Administrativo Interno o Nacional. Las administraciones públicas, los entes dependientes, las sociedades y otros organismos que manejan fondos públicos suelen convocar con publicidad a empresas privadas para realizar actividades que la institución solicitante no está en condiciones de realizar por sí misma. Por ejemplo, la Unión Europea, Mercosur, Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos de dimensión supranacional contratan con empresas la realización de determinadas obras o servicios públicos siguiendo una tipología que, aunque ha nacido en el Derecho Administrativo Interno, hoy hace parte del denominado Derecho Administrativo Global de la contratación pública (14). Entonces, independientemente de la complejidad del ente o el sector que contrata, siempre existirá subordinación para el tercero, unos deberes, pero también unos derechos dentro del ejercicio contractual, así el objeto tenga un alto componente social.

Latinoamérica siguió la influencia del derecho administrativo francés y español. En este contexto, el derecho administrativo ha reconocido la independencia del contrato administrativo, con algunas excepciones. En el ámbito normativo, además de la consagración de reglas especiales para la selección de contratistas, también se han realizado algunos esfuerzos en el marco de los organismos regionales de integración, si bien, como sucede en otras materias, estos no han tenido la misma profundidad e importancia que los mecanismos consagrados en la Unión Europea. Un ejemplo de estos esfuerzos es el protocolo de contrataciones públicas del Mercosur (12).

1.2. La contratación actual en el mundo

Para la OMC:

La contratación pública tiene una considerable importancia económica tanto a nivel nacional como internacional, y representa una proporción significativa del PIB. A nivel nacional, la contratación de bienes y servicios por organismos gubernamentales proporciona los insumos necesarios que permiten a los gobiernos suministrar servicios públicos y desempeñar otras tareas.

Los sistemas de contratación pública repercuten de forma significativa en el uso eficiente de los fondos públicos y, en términos más generales, en la confianza pública en los gobiernos y en la gobernanza. El logro de una buena relación entre calidad y precio, el acceso público a la información relativa a los contratos públicos, y las oportunidades equitativas para que los proveedores compitan con miras a obtener contratos públicos, son requisitos esenciales de un sistema eficiente de contratación pública (15, p1).

En muchos países, los gobiernos se han visto abocados en reformas de orden administrativo y económico, en procura de reducir los altos déficits presupuestarios y el aumento de sus deudas externas. Además, por los procesos de privatización, en muchos países, el Estado ha reducido su rol en forma drástica, dando paso a nuevas y mejores formas de administración en manos de terceros con altos estándares de calidad. Es conveniente destacar que, aunque ha disminuido el gasto público y las privatizaciones se han consolidado, es un hecho innegable que el sector público continúa y continuará siendo el sector más importante de muchas economías, pues es el mayor comprador de bienes, obras y servicios de casi todos los países y, probablemente, el cliente más importante del sector privado.

De acuerdo a cálculos realizados por la Organización Mundial de Comercio (OMC), si excluimos los bienes correspondientes al área de defensa, se estima que los gobiernos gastan entre el 10 y 15 % del Producto Interno Bruto (PIB) de sus respectivos países, lo que en América Latina significó gastos, en el año 1996, de entre 131 y 197 mil millones de dólares. De allí que el tema de las adquisiciones públicas merezca una atención urgente, con el fin de lograr un uso eficiente de los recursos, compras de mejor calidad, ahorros presupuestarios y mayor transparencia en los actos del Estado. Esto haría más fácil prevenir el fraude y la corrupción (16).

Sin embargo, dados los cambios en las dinámicas mundiales de gobierno, comercio, desarrollo y ambiente, se han introducido estrategias vanguardistas con conciencia social dentro de los esquemas de contratación en algunos países. Este es el caso de la *contratación verde*.

Para Fernández (17), se deberían manejar *criterios sostenibles*. Este término se refiere a que la política de compras de los diferentes niveles de las administraciones tenga en cuenta su influencia sobre el medio ambiente en la adquisición de suministros, productos y servicios. Para el autor, los procedimientos de adjudicación deben fundamentarse en la *compra verde* o *contratación verde*, ambientalización interna o compras públicas ambientalmente correctas, integrando todo esto con los criterios de adjudicación: el precio y la calidad técnica de las ofertas (17).

Por eso, al insertar el tema de la sostenibilidad en la contratación de bienes y servicios, se incluye la alimentación como una compra sobre la cual pueden exigirse, en los pliegos de condiciones, diferentes aspectos para el cuidado del medio ambiente. Tales exigencias pueden ser, específicamente, acerca de los residuos orgánicos e inertes que se generan durante la cadena alimentaria, como pueden ser envases, empaques, envolturas, cáscaras de frutas y partes no comestibles de materias primas de origen vegetal, que desde la mirada de la tecnología de alimentos podrían generar subproductos útiles.

La contratación verde fue motivada por los países participantes en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en el año 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica). Como tal, quedó consignada, de forma general, en el capítulo III, *Modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción*. El numeral 19 invita a: “Alentar 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 y la contratación pública” (18). Y el lite-

ral c de este punto exhorta a: “Promover políticas de contratación pública que propicien la creación y difusión de bienes y servicios que no causen daño al medio ambiente” (18).

Estos acápites permiten organizar lineamientos desde los manuales de contratación de empresas públicas. Las empresas privadas también deben incluirlos en los pliegos de condiciones y, bajo esta filosofía, favorecer la corresponsabilidad de los actores contractuales en el cuidado del medio ambiente.

1.3. Antecedentes de la contratación en Colombia

Para comenzar, debemos contemplar el marco general de la contratación pública desde la Constitución Política Nacional (CPN). La CPN es la carta magna de la República de Colombia, la norma de las normas, promulgada inicialmente en 1886 y luego reformada en varias oportunidades hasta 1991. En este documento se consignan los derechos, garantías y deberes de los ciudadanos colombianos y el Estado. Esta ley, eje y principio jurídico de cualquier lineamiento legal tiene en cuenta los postulados colectivos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Las normas en contratación son bastante dinámicas, prácticamente cada año se publican actualizaciones y vigencias que sirven para simplificar procesos, racionalizar trámites y mejorar la agilidad de la función pública. De esta manera, se pretende dar cumplimiento al principio de economía de la administración pública y favorecer en términos de tiempo a los particulares que participan en los procesos de contratación.

La contratación pública es un servicio que debe garantizarse en toda su extensión. De ahí el cumplimiento de los deberes a cargo del Estado en la salvaguardia de los recursos y derechos constitucionales. Sus decisiones en materia de políticas en contratación redundarán en el beneficio de las familias. En ese sentido, el artículo 2.º de la Constitución Política Nacional reza que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (19).

Teniendo esto en cuenta y considerando la calidad de un bien o servicio que se quiere contratar, la CPN, en su capítulo 2.º, artículo 65, asegura que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”.

Y en consecuencia con lo anterior, el artículo 78.º, del capítulo 3.º, afirma:

La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables de acuerdo con la ley, quienes en la pro-