



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

OJ- 00011 - 23

Bogotá, D.C., 11 de enero de 2023

**De:** **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Para:** **EDISON URIBE**  
Gestor Ambiental

**Referencia:** **Respuesta a Oficio SGA-0148-2022 – Inclusión de bienes con material reciclado en procesos de contratación de la Universidad**

Respetado Gestor, cordial saludo.

A través del Oficio señalado en el asunto, se formuló la consulta atinente a que se indique: *cuál es la viabilidad de incluir en los procesos de contratación celebrados por la Universidad la adquisición de bienes con material reciclado y, de ser posible, cuál sería el proceso para realizar esta inclusión.*

Sobre el particular debe comenzar por destacar la suscrita Oficina Asesora Jurídica que, su campo de pronunciamiento sobre el anterior interrogante es el normativo, pues, como se indicará más adelante, la inclusión de bienes reciclados implica una valoración técnica y económica en cada caso en concreto, por lo que no existe una respuesta absoluta que sea válida para todos los escenarios. De esa forma, a través del presente documento, se expone que la consideración de dicho tipo de bienes tiene respaldo constitucional y legal, sin embargo, su admisibilidad e inclusión en cada caso particular, depende sustancialmente del ejercicio de planeación contractual, de cara al objeto que se pretende satisfacer y de la posibilidad del mercado de proporcionarlos de manera oportuna y adecuada.

Dicho lo anterior, esta Oficina abordará los siguientes ejes temáticos: 1. La autonomía universitaria en la contratación y sus principios, 2. Principios del Estatuto de Contratación de la UDFJC y la sostenibilidad ambiental. 3. El reciclaje y su marco legal, y, por último, 4. El reciclaje y los procesos de contratación.

Considerados tales acápites, se procederá a dar respuesta a la consulta planteada.

## **1. Autonomía universitaria en la contratación y sus principios**

**1.1.** Como es de conocimiento, a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (en adelante, UDFJC), por mandato constitucional<sup>1</sup> y legal<sup>2</sup>, se le reconoce autonomía, entre otros, para regular sus procesos de contratación. Sobre ese aspecto específico, el artículo 29 de la Ley 30 de 1992 establece la facultad de poder darse y modificar sus propios estatutos, a lo que se añade lo previsto en el artículo 57, que refiere que los entes universitarios cuentan con autonomía administrativa y financiera, y que el carácter especial de su régimen comprende la *organización y elección de su régimen de contratación*.

**1.2.** En la misma línea, se tiene que el artículo 93 y siguientes de la precitada ley, prevén que, salvo excepciones, los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales se rigen por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales. Finalmente, el artículo 94 establece que los contratos que celebren están sometidos para su validez a los requisitos de aprobación y registro presupuestal, a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las apropiaciones, a la publicación y al pago del impuesto de timbre, cuando haya lugar.

<sup>1</sup> Constitución Política. Art. 69

<sup>2</sup> Ley 30 de 1992. Art. 28



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

- 1.3. Con fundamento en ese marco constitucional y legal, la UDFJC a través de su Consejo Superior Universitario, profirió el Acuerdo 03 de 2015, *Por el cual se expide el Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*. Como es de conocimiento, tal y como lo contempla su artículo 1, el Estatuto establece los principios generales, las competencias y las reglas que rigen la contratación en la Universidad.
- 1.4. Revisado íntegramente, debe indicarse que no existe de manera explícita en el Estatuto un principio de sostenibilidad o protección ambiental, así como tampoco está prevista una regla explícita frente a la adquisición de bienes con material reciclado. Se hace énfasis en el calificativo de explicitud porque no puede desconocerse que, en todo caso, el Estatuto de Contratación de la Universidad sí hace referencia a otros principios y fines superiores que guardan relación directa con la sostenibilidad ambiental. Se profundiza a continuación:
- 1.5. Como no podía ser de otra manera, el Estatuto de Contratación dispone en su artículo 1 que se rige por el marco dispuesto en la Constitución Política y en la ley.
- 1.6. En cuanto a sus fines se refiere, dispone en su artículo 2 que se constituye como un instrumento para la realización de los objetivos misionales de la Universidad. Dentro de esos objetivos, el artículo 7 del Acuerdo 003 de 1997<sup>3</sup> contempla: ***m. Contribuir al desarrollo sostenible del país, que implique impartir una educación ambientalista en búsqueda de una nueva racionalidad ecológica, y n. Fomentar una ética ambientalista que preserve las áreas de reserva naturales, y planifique el manejo de los recursos naturales en armonía con el medio biofísico y humano.***
- 1.7. En lo que atañe a sus principios, el Estatuto contempla en su artículo 3 que los procesos de contratación que lleve a cabo la Universidad deben observar lo previsto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y así mismo, los de autonomía, planeación, transparencia, eficacia, eficiencia, calidad en la adquisición de los bienes y servicios, responsabilidad, buena fe, selección objetiva, imparcialidad, publicidad, economía, y primacía de lo sustancial sobre lo formal.
- 1.8. De los anteriores principios es oportuno hacer énfasis en lo siguiente:
- 1.8.1. Que, de acuerdo con el principio de autonomía, los procesos contractuales de la Universidad tienen como límites las disposiciones constitucionales y legales.
- 1.8.2. Que, de acuerdo con el principio de planeación, en los procesos contractuales deberá verificarse, previa y adecuadamente, su conveniencia y pertinencia, su prioridad, y la relación costo-beneficio, todo, de cara con los planes, programas o proyectos de la Universidad y su presupuesto. De especial importancia, dispone también este principio que los funcionarios responsables de la contratación deberán suministrar con suficiente anticipación, la información clara y completa para adelantar la contratación.
- 1.8.3. Que, de acuerdo con el principio de transparencia, es un deber que en los actos contractuales exista la debida motivación, excepto en aquellos que son de mero trámite.
- 1.8.4. Que, de acuerdo con el principio de eficacia, los procedimientos contractuales deben alcanzar las finalidades propuestas a través de efectos materiales.
- 1.8.5. Que, de acuerdo con el principio de eficiencia, se debe procurar la mejor utilización técnica, social, y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles.
- 1.8.6. Que, de acuerdo con el principio de calidad en la adquisición de bienes y servicios, en los procesos de selección debe tenerse en cuenta el interés público.

<sup>3</sup> *Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.*



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

**1.8.7.** Que, de acuerdo con el principio de responsabilidad, se debe actuar con la debida diligencia evitándose daños a la Universidad, al contratista o aun tercero, y que existe la obligación de restablecer y/o indemnizar cuando tales daños se materialicen. En ese marco, el principio refiere que dentro de las normas a las que está sometida la contratación de la universidad, se encuentran las de índole fiscal.

**1.8.8.** En orden de lo anterior, es de recordar que, dentro de los principios de la gestión fiscal, se encuentra explícitamente previsto el desarrollo sostenible, que otrora en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, se preveía en términos de la valoración de los costos ambientales a la hora de verificar que la disposición de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, y que ahora también exige, de manera global, que *la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal.*<sup>4</sup>

Considerados los anteriores principios, la Oficina Asesora Jurídica se permite señalar que, indudablemente guardan una relación directa con el principio de sostenibilidad ambiental, y con ello, con la utilización de bienes con materiales reciclados, tal y como se sustenta a continuación:

## **2. Principios del Estatuto de Contratación de la UDFJC y la sostenibilidad ambiental**

**2.1.** Como se ha indicado, que el Estatuto de Contratación de la Universidad se encuentre sometido al marco de la Constitución, tiene como efecto inobjetable su sujeción a todo el componente finalístico y axiológico de la Carta Política, y con ello, a su orientación ambientalista<sup>5</sup>.

**2.2.** Así, se debe señalar que, de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, se predica un deber estatal, que también se predica de los entes autónomos, de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a fin que se garantice un *desarrollo sostenible*. Con el mismo enfoque, los artículos 8 y 95 de la Carta contemplan que, tanto las autoridades públicas, como los particulares, tienen la obligación de proteger y conservar la riqueza natural de la Nación, y a su turno, el artículo 79 dispone el deber de proteger la diversidad y la integridad biológica. No menos importante, de cara a los fines misionales de la UDFJC, resulta el artículo 67 superior, cuando dispone que un componente sustancial de la educación consiste en la formación para el respeto y mejoramiento del ambiente y el fomento de su protección.

**2.3.** En desarrollo de las anteriores disposiciones constitucionales, se tiene que, la Ley 99 de 1993 contempló en su artículo 5 que la sostenibilidad ambiental implica una valoración de los beneficios y costos ambientales en la toma de decisiones por parte de los actores estatales (lo que incluye a la UDFJC) y en la formulación de políticas públicas. A su turno, también dentro del principio de gestión fiscal sobre desarrollo sostenible, se contempla explícitamente que: *Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible.*<sup>6</sup>

**2.4.** En orden de lo anterior, es claro que la contratación estatal es un mecanismo de toma de decisiones de la Administración, incluyendo lo relacionado con la prestación de servicios públicos, como lo es la educación. Igualmente, es indiscutible que la contratación estatal también se constituye un instrumento ejecutor de políticas públicas.

**2.5.** Consecuencia de lo expuesto, es que, al estar sujeto el Estatuto de Contratación de la Universidad a la Constitución Política de 1991, y también a la Ley 99 de 1993, como a todo el régimen de gestión fiscal, los procesos contractuales que adelante la institución, deben ser coherentes con el principio de sostenibilidad ambiental. Dicho en otras palabras, dada la

<sup>4</sup> Decreto Ley 403 de 2020. Art. 3.

<sup>5</sup> Constitución Política. Arts. 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80, 95 y 229.

<sup>6</sup> Decreto Ley 403 de 2020. Art. 3.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

orientación de la Carta Política y del marco legal vigente, la contratación de la UDFJC no puede ser indiferente a una adquisición responsable de bienes y servicios que considere y actúe en pro de disminuir la huella ambiental.

**2.6.** Sobre el principio de sostenibilidad ambiental, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en múltiples sentencias<sup>7</sup>, de las cuales pueden sintetizarse los siguientes lineamientos generales:

**2.7.** La Constitución Política de 1991 es una constitución ecológica, y por tanto, la protección ambiental es un principio jurídico que rige para todo el ordenamiento normativo. Dicho postulado se deriva de la obligación constitucional de proteger las riquezas naturales de la Nación, del derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano, y del deber que tienen las autoridades públicas, como los particulares de actuar en procura de alcanzar un desarrollo sostenible.

**2.8.** El ambiente se instituye como un bien jurídico protegido constitucionalmente, de lo cual se tienen seis (6) dimensiones: 1. Es un principio en virtud del cual el desarrollo económico y social debe ser compatible con las políticas que persigan salvaguardar la riqueza natural, 2. Es un derecho constitucional, exigible por vía judicial, 3. Tiene el carácter de servicio público y es un objetivo social para el mejoramiento de la calidad de vida, 4. Es una prioridad dentro de los fines del Estado, que compromete la responsabilidad pública cuando se atribuyen deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental. Así mismo, 5. Es una guía de interpretación de las normas jurídicas constitucionales y las de menor jerarquía (como sería el Estatuto de Contratación de la UDFJC) y 6. Fija una preferencia de valores y principios como base de la cohesión social. En este orden, la perspectiva ambiental de la Carta Política comprende tres conceptos fundamentales: el desarrollo sostenible, la función ecológica de la propiedad y de la empresa, y el deber constitucional de protección frente a todo sujeto de derechos.

**2.9.** El crecimiento económico está condicionado a una función social y ecológica, de modo que el ejercicio de la libertad económica y la libre iniciativa no posibilitan aceptar la destrucción ambiental, o la consumación de daños irreversibles, entre otras razones, porque el derecho a un ambiente sano no solo se predica de las generaciones actuales sino también de las futuras. A ello, también añade la Corte, que la expectativa de lograr la mayor ganancia (o en otros términos, de alcanzar la mejor relación “costo/beneficio”) no conlleva a dar como aceptable la vulneración de los sistemas biofísicos.

**2.10.** La Corte Constitucional ha indicado que la protección ambiental no tiene un efecto desvanecedor de otros derechos y principios, de allí que es un deber que ha de ser ponderado o armonizado con otros preceptos jurídicos, como es el caso de la libertad de empresa y la propiedad privada, entre otros. En todo caso, como el principio de protección y preservación ambiental se irradia a todo el ordenamiento, los conceptos jurídicos y económicos deben ser interpretados a través del desarrollo sostenible.

**2.11.** Vista la constitucionalización del desarrollo sostenible se imputan al Estado unos *deberes calificados de protección*, los cuales consisten en: 1. Proteger su diversidad e integridad, 2. Conservar las áreas de especial importancia ecológica, 3. Fomentar la educación ambiental, 4. Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 5. Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental 6. Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 7. Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Por otra parte, la Carta establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado

**2.12.** El desarrollo sostenible exige la existencia de instrumentos que, en la toma de decisiones, permitan evaluar el impacto ambiental.

**2.13.** Los anteriores lineamientos sentados por la Corte Constitucional entorno al concepto de desarrollo sostenible y

<sup>7</sup> T-092/1993, T-254/1993, T-760/2007, T-851/2010, T-608/2011, T-282/2012 y T-154/2013, C-058/1994, C-423/1994, C-519/1994, C-495/1996, C-126/1998, C-200/1999, C-431/2000, C-671/2001, C-293/2002, C-339/2002, C-894/2003, C-245/2004, C-189/2006, C-813/2009, C-598/2010, C-632/2011, C-689/2011, C-123/2014, entre otras.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

su relación con el principio de conservación y protección ambiental, tienen una cercanía indisoluble con los principios del Estatuto de Contratación de la UDFJC, pues:

**2.14.** Si se trata de un principio que está irradiado a todo el ordenamiento jurídico, tiene incidencia directa en todos los estatutos de contratación, incluyendo los que sean propios a los entes universitarios autónomos.

**2.15.** Consideradas las seis dimensiones establecidas por la Corte respecto a la protección ambiental, se tiene igualmente que los procesos de contratación pública se encuentran incluidos en ella, y de ese modo se tiene que: 1. La contratación pública debe adelantarse de una manera compatible con la protección natural, 2. La contratación pública no puede resultar indiferente con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida de la población, 3. Si la contratación pública es un instrumento para la realización de los fines del Estado, también a la contratación pública se le imputan los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, 4. En el desarrollo de los procesos contractuales debe tomarse la sostenibilidad y la protección ambiental como una guía de interpretación de las normas que previstas en los estatutos de contratación. 5. Igualmente, en su componente valorativo, el adelantamiento de procesos contractuales debe resultar acorde con el concepto de desarrollo sostenible, con la función ecológica de la propiedad, y con el deber constitucional de proteger a todo sujeto de derechos.

**2.16.** A lo anterior, se añade que, si toda la actividad económica tiene una función social y ecológica, es claro que la contratación pública, como perteneciente a ella, no puede adelantarse de forma que cause destrucción ambiental o daños irreversibles, máxime los derechos que tienen también las generaciones futuras a un ambiente sano.

**2.17.** De cara a los deberes calificados de protección, se tiene que la Universidad está obligada esencialmente a observar en sus procesos de contratación: 1. La protección y conservación de la diversidad e integridad del ambiente, 2. La planificación frente al manejo y aprovechamiento de recursos naturales, 3. A prevenir factores de deterioro ambiental, y 4. A utilizar en sus instrumentos de toma de decisiones, dentro de los cuales claramente se encuentran los de planeación contractual, la evaluación del impacto ambiental.

**2.18.** Nótese que todo lo anterior tiene un impacto indiscutible en la forma de interpretar los principios del Estatuto de Contratación de la UDFJC, pues partiendo del de autonomía, que dispone como marco la sujeción al régimen constitucional y legal, y en el que, como ya se vio, tiene especial protagonismo lo ambiental, se tiene que:

**2.19.** De cara al principio de planeación, forma parte de una verificación previa y adecuada, la evaluación de la conveniencia ambiental del proceso de contratación, e igualmente, la verificación de la relación costo/beneficio no solamente en lo meramente económico, sino en la comparativa: costo ambiental / beneficio.

**2.20.** Tener en consideración ese componente ambiental en la valoración, forma parte de la obligación prevista en el Estatuto atinente a que los responsables de la contratación deberán suministrar con la suficiente anticipación, la información clara y completa para adelantar la contratación.

**2.21.** De cara al principio de transparencia, recuérdese que éste exige que, en los actos contractuales exista la debida motivación, que lo que se tiene que la evaluación ambiental forma parte de ella.

**2.22.** De especial consideración resulta el principio de eficiencia, pues, si se tiene el deber de procurar la mejor utilización de los recursos en términos de lo “social”, es claro que la sostenibilidad y protección ambiental comprende una relación indisoluble.

**2.23.** Igualmente, tiene énfasis el principio de calidad, pues si el Estatuto contempla que la contratación debe atender al interés público, conforme se ha visto, hace parte de él la calidad de vida de las personas en términos de su existencia biofísica y de las condiciones ambientales que posibilitan esa calidad de vida, no solo de las actuales generaciones, sino también de las futuras.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

**2.24.** Finalmente, referido al principio de responsabilidad, es visible que, cuando describe que se debe actuar con la debida diligencia evitándose daños, tanto a la universidad, a los contratistas, como a terceros, es notable que se enlaza con uno de los deberes calificados de protección que ha expuesto la Corte Constitucional, en concreto, *el prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*.

En línea de todo lo anterior, el uso de bienes con materiales reciclados puede ser una medida coherente con el principio de sostenibilidad y protección ambiental, tal y como se expone en los acápites siguientes.

### **3. El reciclaje y su marco legal**

**3.1.** Partiendo que la sostenibilidad ambiental implica un cambio hacia un modelo que hace un uso eficiente de los recursos mediante el reaprovechamiento y la reducción al máximo de la generación de residuos<sup>8</sup>, la utilización de bienes con materiales reciclados coadyuva a ese propósito, en la medida que se protegen los recursos mediante una utilización que tiene mayor permanencia en el tiempo, y, por lo mismo, que evita el daño ambiental que se vería propiciado por una extracción arbitraria e ilimitada. De esa manera, se tiene que, en el escenario de la contratación pública tiene la potencialidad de coadyuvar en que el reciclaje y la reutilización de materiales efectuada por otros sectores sociales tenga sentido, pues genera una mayor demanda de productos compuestos de tales materiales, y contribuye a cerrar los ciclos de los materiales<sup>9</sup>. Ejemplo de ello, en otros países, ha comprendido la compra de material de oficina 100% reciclado, o la exigencia que prendas y uniformes de dotación comprendan porcentajes de fibras textiles reutilizadas.

**3.2.** Entonces, si como se indica, la contratación pública es una actividad que puede impulsar la utilización de todos aquellos materiales que son reciclados, debe decirse que esa interrelación tiene pleno sustento legal en la medida que la actividad del reciclaje ha sido objeto de previsión normativa, y que incluso la Corte Constitucional ha expresado en su jurisprudencia la necesidad que los actores estatales adelanten acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

**3.3.** En ese contexto, se tiene que, el Decreto Nacional 2981 de 2013, compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, al reglamentar la Ley 142 de 1994 respecto al servicio público de aseo, estableció en su artículo 82 que los propósitos que tiene el aprovechamiento de materiales, son:

- 1. Racionalizar el uso y consumo de las materias primas provenientes de los recursos naturales.*
- 2. Recuperar valores económicos y energéticos que hayan sido utilizados en los diferentes procesos productivos.*
- 3. Disminuir el consumo de energía en los procesos productivos que utilizan materiales reciclados.*
- 4. Aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios al reducir la cantidad de residuos a disponer finalmente en forma adecuada.*
- 5. Reducir el caudal y la carga contaminante de lixiviados en el relleno sanitario, especialmente cuando se aprovechan residuos orgánicos.*
- 6. Disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final.*
- 7. Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.*

**3.4.** De allí, que el artículo 92 de la misma norma contempla la obligación de las autoridades municipales y distritales de diseñar, implementar y mantener actualizado un programa de aprovechamiento de residuos sólidos como parte del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). E igualmente, que el numeral 10 del artículo 96 establece que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades municipales y distritales tienen la obligación de adoptar y fortalecer acciones afirmativas en favor de los recicladores. Como ya se indicó, claramente una de esas acciones afirmativas es la adquisición de productos hechos con los materiales que esa población se encarga de recolectar y, de ese modo, facilitar su

<sup>8</sup> Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, en *Contratación Circular cómo promover la economía circular con la compra y contratación pública verde*. 2018 p. 4

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 21



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

aprovechamiento en el ciclo productivo, máxime, cuando es el Estado y sus instituciones su beneficiario.

**3.5.** Posteriormente, fue expedido el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>10</sup> que luego fue objeto de algunas modificaciones mediante el Decreto Nacional 596 de 2016. Dichas disposiciones definieron al reciclador de oficio como la *Persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte, o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad.*<sup>11</sup> e igualmente reconoció a las organizaciones de recicladores de oficio como una figura jurídica que incluye dentro de su objeto social la prestación del servicio público de aseo mediante la actividad de aprovechamiento de residuos.

**3.6.** Igualmente, el Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 596 de 2016, se ocupó en su artículo 2.3.2.2.8.82 de fijar las condiciones mínimas que deben cumplir los residuos para poder ser objeto de aprovechamiento:

**3.6.1.** Los residuos sólidos deben estar debidamente separados por tipo de material, de acuerdo con las lineamientos establecidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) o en su defecto, sujetándose a lo establecido en el programa de prestación por la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento.

**3.6.2.** No deben estar contaminados con residuos peligrosos, metales pesados, ni bifenilos policlorados.

**3.6.3.** En el caso de las fracciones de residuos sólidos orgánicos biodegradables, el almacenamiento temporal no puede superar las cuarenta y ocho (48) horas.

**3.7.** Finalmente, hay que anotar que el artículo 2.3.2.2.3.87 del Decreto Nacional 1077 de 2015 compiló el artículo 88 del Decreto Nacional 2981 de 2013, y previó en su inciso segundo el deber que tienen los municipios y distritos de incorporar y fortalecer, de manera permanente y progresiva, las acciones afirmativas<sup>12</sup> a favor de la población recicladora, lo cual termina por ser enfatizado con contundencia en el artículo 2.3.2.2.3.95, cuando estableció que es *obligación* de los municipios y distritos *en el ejercicio de sus funciones: 10. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.*

**3.8.** También es oportuno destacar que el reciclaje ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado. Así, mediante Sentencia<sup>13</sup> de la Sala Plena de la Sección Tercera de 1 de noviembre de 2012, ha referido que el reciclaje *ha sido entendido como un proceso fisicoquímico o mecánico consistente en someter a una materia o productor ya utilizado a un ciclo de tratamiento total o parcial para obtener una materia prima o un producto nuevo.* Con ello, el Alto Tribunal añade que, esa materia prima o nuevo producto son reintroducidos al ciclo de vida, con lo cual se reduce el impacto ambiental de la cadena productiva, y por tanto, el reciclaje *constituye en sí misma una actividad beneficiosa para la sociedad.*

**3.9.** Igualmente, haciendo cita de la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>14</sup>, tenemos que, ésta indicó que el aprovechamiento de residuos disminuye la necesidad de acudir a los ecosistemas para extraer materias primas, en la medida que se logra la recuperación de materiales y su reincorporación al ciclo económico y productivo de manera eficiente, lo que de suyo comporta beneficios de índole ambiental, sanitario y social. De la misma forma, el hecho que tales residuos ya no tengan que ser inmediatamente destinados a un relleno, también contribuye a aliviar la carga de dichos escenarios de disposición final. En otras palabras, los beneficios del reciclaje se observan de manera concomitante en una doble partida: se disminuye la extracción de materias primas a la vez que se disminuye la generación de desechos finales.

<sup>10</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>11</sup> Decreto 1077 de 2015 Art. 2.3.2.1.1. modificado por el Decreto 596 de 2016.

<sup>12</sup> A través del Plan para gestión integral de residuos sólidos PGIRS.

<sup>13</sup> Rad. 19001-23-31-000-1998-09000-01(20773). M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>14</sup> Auto 268 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



#### 4. El reciclaje y los procesos de contratación

4.1. Dentro de los ejemplos de la incorporación de orientaciones responsables con el ambiente en el desarrollo de la contratación pública, se encuentra lo que ha sido denominado como la promoción de la economía circular con la compra y contratación pública verde<sup>15</sup>, la cual destaca como fines el logro de una economía sostenible, hipocarbónica, y eficiente en el uso de los recursos naturales. De ese modo, se persigue un cambio del modelo lineal de consumo (basado en usar y desechar) por un modelo que se describe como circular, en la medida que hace énfasis en el reaprovechamiento de los recursos mediante su reincorporación en el ciclo productivo, lo que maximiza la vida útil a la par que se reduce la generación de desechos.

4.2. Dentro de los beneficios se cuentan: *la autosuficiencia, y menor dependencia de recursos externos*, la protección frente a *la escasez de recursos y la volatilidad de los precios*, el *evitar daños ambientales causados por un uso de los recursos y unas prácticas de producción y consumo insostenibles*, el ofrecimiento de *opciones más durables, sostenibles y menos tóxicas que contribuyen al ahorro económico y un mayor bienestar de las personas*, la creación de *nuevas oportunidades de negocio más innovadores y eficientes en el uso de los recursos*.<sup>16</sup>

4.3. Por su parte, la Comisión Europea, mediante el documento de 2015, denominado *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular* resaltó la importancia de implementar cambios en las prácticas y patrones de consumo para hacerlos sostenibles, dentro de lo cual, como sujeto participe del sistema productivo, se encuentra la Administración Pública.

4.4. Dentro de las actividades que en concreto pueden implementarse y ejecutarse en el campo de la contratación estatal se tiene la *compra de productos y materiales reciclados y la inclusión de exigencias de durabilidad y reparabilidad de los bienes adquiridos*.<sup>17</sup> En todo caso, se resalta que la inclusión de tales medidas requiere de una atención primordial a las distintas fases de la contratación pública, especialmente en lo que atañe a la previa o inicial, y dentro de ella, a la definición de las necesidades y a la identificación de la mejor estrategia para satisfacerlas.

4.5. Así las cosas, se tiene que la inclusión de bienes hechos con materiales reciclados, depende de las condiciones y particularidades específicas de la necesidad contractual que se pretende satisfacer, en lo cual también juega un rol determinante si el mercado cuenta ya con la capacidad de ofrecer oportunamente esas soluciones, o si aún se encuentran pendientes de ser consolidadas. En este aspecto, y haciendo eco de uno de los lineamientos atrás considerados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se tiene que la sostenibilidad y protección ambiental no puede desvanecer, o si se quiere, no puede ser un principio absoluto que se realice mediante la invalidación de otros principios constitucionales y legales. De allí que se requiere una ponderación o armonización entre la protección ambiental con la respuesta oportuna y eficiente por parte del Estado, por ejemplo, en la prestación de los servicios que tiene a cargo. El escenario natural de esa mediación entre la protección ambiental y la satisfacción de las necesidades de la contratación, es precisamente la etapa de planeación contractual.

4.6. En ese contexto, y en mérito de toda la exposición en precedencia, se tiene frente a los procesos de contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

4.6.1. En el Estatuto de Contratación de la Institución no ha sido previsto de manera explícita un principio de sostenibilidad y protección ambiental, así como tampoco se encuentra prevista una regla que disponga la adquisición de bienes con material reciclado. En todo caso, el Estatuto contempla principios que orientan hacia la sostenibilidad y protección ambiental, habida cuenta que se dirigen a fines superiores cuya realización simple y llanamente no sería posible sino existe como base la precitada sostenibilidad y protección ambiental.

<sup>15</sup> Por ej. por parte de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, en *Contratación Circular cómo promover la economía circular con la compra y contratación pública verde*. 2018

<sup>16</sup> Ibid. p. 7 y 8

<sup>17</sup> Ibid. p. 11





**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

**4.6.2.** Como ya se advirtió, el Estatuto al estar enmarcado en la Constitución y la Ley, también responde dogmática y funcionalmente a la inspiración ambiental de la Carta Política y con ello, debe propender a que la contratación se realice de manera sostenible y con protección de los bienes naturales. Esa orientación está de cierta medida contenida en el Estatuto de la institución cuando refiere que de acuerdo con los principios de calidad y eficiencia, se debe lograr la mejor utilización técnica, social y económica de los recursos, lo cual tal y como se consideró líneas atrás, incide la reutilización y aprovechamiento de residuos a fin de disminuir la extracción de bienes naturales, y así mismo, disminuir la carga de los rellenos sanitarios.

**4.6.3.** Naturalmente, la consolidación de ese doble aspecto, se traduce en una mayor atención del interés público y en una materialización del principio de responsabilidad, habida cuenta que los procesos de contratación se adelantarían disminuyendo el impacto ambiental, todo en total correspondencia con los *deberes calificados de protección* sentados por la Corte Constitucional.

**4.6.4.** Como sucede con los procesos de contratación que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), el Estatuto de la Universidad ha establecido que los procesos contractuales de la institución se desarrollen de acuerdo con el principio de planeación, y por ello ordena que se verifique, de manera previa y adecuada, factores como la conveniencia, pertinencia, prioridad y la relación costo-beneficio. Enlazado ese mandato operativo para los procesos de contratación de cara a la incidencia de la Constitución Política y su orientación ambiental, se tiene que en la verificación de dichas variables inexcusablemente debe estar presente la correspondiente valoración ambiental. En virtud de ese mismo principio de planeación, y que conecta con lo dicho en precedencia, es claro que los responsables de la contratación deben contar y suministrar información clara y completa también de ese componente ambiental.

**4.6.5.** Se encuentra enlazado con la planeación, el principio de transparencia, que obliga a motivar los respectivos actos contractuales, razón por la cual la posibilidad de incluir bienes con materiales reciclados debe ser argumentada y sustentada adecuadamente de cara a la necesidad que se pretende satisfacer. En conjunción de lo dicho: mediante el principio de planeación se evalúa la procedibilidad técnica y jurídica de la inclusión de bienes con material reciclado, y de manera coetánea, en virtud del principio de transparencia, esa procedibilidad debe ser rigurosamente motivada.

**4.7.** Ahora bien, ha quedado evidenciado que en la línea que han trazado los decretos reglamentarios 2981 de 2013, 1077 de 2015 y 596 de 2016, y al sujetarse igualmente el Estatuto de Contratación a ese marco legal, el actuar de la Universidad no puede ser indiferente frente a la exigencia legal a que se racionalice el uso y consumo de materias primas provenientes de los recursos naturales, a que se aumente la vida útil de los rellenos sanitarios mediante la reducción de la cantidad de residuos que deben ser objeto de disposición final, a disminuir el impacto ambiental que se deriva de la demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final, y a colaborar con la generación progresiva de acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

Con todo lo indicado en precedencia, la suscrita Oficina Asesora Jurídica emite la siguiente:

## **5. Respuesta**

Dada la sujeción que tiene el Estatuto de Contratación de la UDFJC con el marco constitucional y legal vigente, aunado a los principios que han sido previstos para la gestión contractual de la institución, se concluye que es jurídicamente procedente la consideración de bienes hechos con materiales reciclados, sin embargo, la admisibilidad de su inclusión depende, en términos generales:

- a.** De la necesidad que en concreto se pretende satisfacer.
- b.** De la idoneidad técnica del bien hecho con materiales reciclados de satisfacerla.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

- c. De la posibilidad del mercado de proporcionarlo oportuna y adecuadamente.
- d. De la capacidad económica de la Institución de adquirirlo, todo ello, en una línea de armonización y ponderación de los principios contractuales y fiscales que están implicados.
- e. Lo que demanda un riguroso ejercicio de planeación contractual debidamente motivado. De esa manera, se responde que es en la etapa precontractual, a través de todos los documentos previos de la contratación, donde deberá evaluarse la inclusión de bienes elaborados con material reciclado, y decidirse allí, si resulta o no posible.

Cumplidas esas exigencias, se tendría que la inclusión de bienes reciclados en los procesos de contratación materializaría uno de los objetivos rectores de la Universidad, como lo es la defensa del Ambiente:

*m. Contribuir al desarrollo sostenible del país, que implique impartir una educación ambientalista en búsqueda de una nueva racionalidad ecológica, y*

*n. Fomentar una ética ambientalista que preserve las áreas de reserva naturales, y planifique el manejo de los recursos naturales en armonía con el medio biofísico y humano.<sup>18</sup>*

Y que al proveerse para su gestión interna de bienes más respetuosos con la naturaleza, igualmente contribuiría a la generación de una acción afirmativa con incidencia en la población recicladora<sup>19</sup>, pues el aprovechamiento de los recursos que ellos recolectan y manejan, evidentemente tiene sentido en la medida que se favorezca su demanda.

Atentamente,

**JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIÓNARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	César Danilo Sanabria Palacio -Asesor OAJ	10/01/2023	

<sup>18</sup> Acuerdo 003 de 1997. *Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.* Art. 7.

<sup>19</sup> Sentencias T-291, T-411 y T-872 de 2009, T-387 de 2012, Auto 268/10, entre otros pronunciamientos.