

VIGENCIA Y APLICABILIDAD DE LOS CRITERIOS DIFERENCIALES Y LOS CONTRATOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-POPULARES EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE COLOMBIA.

Por: Sergio Alejandro Mazo Bohórquez¹

Corina Duque Ayala²

Resumen: El artículo presenta el contexto normativo y aborda algunas problemáticas en la implementación y desarrollo de las medidas que procuran por la inclusión de las Mipyme, emprendimientos de mujeres, actores de la economía popular, entre otros, en el mercado de las compras públicas a partir de criterios habilitantes, de calificación, desempate y una nueva causal de contratación de forma directa dentro del Estatuto General de Contratación.

Palabras Claves: Compras públicas, criterios diferenciales, economía popular, formalización, discriminación positiva.

Abstract: This paper introduces the normative background and approaches some of the complications during the management and development of the measurements that allows the inclusion of some participants like Mipyme, women entrepreneurs, Popular Economics participants, Community and social Action Groups as well as other social organizations within the Public Government Procurement framed by the different basic requirements, qualifications, tie-brakers and decision makers for new purchasing contracts within the Estatuto General de Contratación.

Keywords: Government Procurement, Differential Criteria, Popular Economics, Formalization, Favorable Categorization. Competitive Advantage.

Introducción

La aplicabilidad de criterios diferenciales y factores de desempate en el Estatuto General de Contratación, se convierten en instrumentos para fortalecer la participación de pequeñas empresas y la inclusión de población vulnerable, sin embargo, de la revisión normativa generada al respecto, se evidencian dificultades en su desarrollo en cuanto al control

¹ SERGIO ALEJANDRO MAZO BOHORQUEZ, Especialista en derecho Administrativo, Constitución y Procesal, Abogado en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, código ORCID. ORG es: <https://orcid.org/0009-0004-0278-9006> enlace CVLAC https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001276670 correo electrónico: sergioalejandromazo@gmail.com

² CORINA DUQUE AYALA, Abogada de la USTA Bogotá, - Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública, Doctora en derecho público de la Universidad de Burdeos-Francia, Actualmente funge como Juez Administrativo en Bogotá, CvLAC: <https://cutt.ly/4hIbJaf>. ORCID: <https://cutt.ly/LhIbXjK>. 0000-0003-1922-0647, Google académico: <https://cutt.ly/ihIbB5G>. correo electrónico: corinadunque@usantotomas.edu.co, corinadunque@gmail.com,

y seguimiento que contrarían principios fundamentales y derechos en el Estado Social de Derecho, como son la igualdad y el del trabajo.

Con la entrada en vigor de la Ley 2069 de 2020 la cual busca el fortalecimiento de los emprendimientos en el país, se buscó establecer el marco regulatorio para fortalecer aspectos fundamentales para su proyección y sostenibilidad a largo plazo en el mercado.

El propósito de esta ley, como se expone, se enfoca en los conceptos esenciales en la construcción de justicia y democracia, es decir bienestar social y equidad, a partir de los cuales se puede establecer que la misma apunta al ideal de mejorar las condiciones de existencia, uno de los propósitos principales en el Estado Social de Derecho.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, aborda como un concepto fundamental para el cumplimiento de sus propósitos, la economía popular, la cual cobra protagonismo como eje transversal para la participación y transformación de lo social y especialmente se analizarán las medidas de inclusión de los actores populares en el esquema de las compras públicas.

Sobre la idea de economía popular se precisa esta como la agrupación de prácticas sociales, y económicas que son ejecutadas por actores o partícipes de los sectores populares para garantizar, quienes a través del uso de su propia fuerza y trabajo procuran por lograr satisfacer las necesidades básicas. (Sarria Icaza, A. M., & Tiribia, L. (2003).

Frente a las medidas adoptadas mediante la ley del Plan de Desarrollo Nacional, dirigidas hacia el fortalecimiento de la economía popular, respecto al sistema de contratación pública, se considera necesario analizar la eficiencia constitucional de estas en razón a su efectividad como medios para lograr una mejor calidad y cobertura en cuanto a la prestación y/o ejecución de bienes o servicios en los temas específicos que señala el artículo 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023.

En este artículo académico, es importante precisar el problema jurídico abordado, que consiste en analizar si ¿Son eficaces las medidas de inclusión propuestas por el gobierno de Colombia en el sistema de las compras públicas de actores como las Mipyme, los emprendimientos, empresas de mujeres y actores de la economía popular? La respuesta a esta pregunta permitirá identificar en la normativa actual, cuáles son las principales problemáticas prácticas y los retos para posibilitar una inclusión competitiva, sólida y permanente dentro del escenario de la contratación pública en Colombia.

Para desarrollar este artículo se iniciará por describir los conceptos y las categorías a las cuales se circunscribe el análisis de la Ley 2069 de 2020 y la Ley 2294 de 2023, en una segunda parte se abordarán las cuestiones prácticas y algunas problemáticas y retos para la cabal implementación de las medidas de inclusión propuestas y por último se presentan las conclusiones.

1. Criterios Diferenciales y Criterios de Desempate en los procesos de contratación en Colombia.

1.1 Antecedentes Normativos de los Criterios Diferenciales y de Participación en los procesos de selección de contratación pública.

Acorde con la normativa vigente, se tiene que la Ley 2069 de 2020, regulada por el Decreto 1860 de 2021, acoge el marco regulatorio para el fortalecimiento de los emprendimientos y su consolidación a través de la simplificación de procesos, definición de tarifas diferenciales en trámites, beneficios para el acceso a la financiación, medidas diferenciales de participación en las compras públicas, entre otros.

Como uno de los escenarios para llevar a cabo el propósito de la ley, se fijó el de las compras públicas, el cual, de acuerdo con la exposición de motivos contenida en los antecedentes de esta norma, representaba en el momento en que se impulsó la misma, más del 15% del PIB en Colombia y cubría un gran número de bienes y servicios afines a las actividades categorizadas a las Mipyme, uno de los grupos beneficiados con las medidas adoptadas en la ley.

En este sentido, considerando el mercado de las compras públicas, mediante el cual se pretende lograr satisfacer las necesidades de interés público (Mena, 2021), este se presentaba como un campo estratégico desde lo económico y lo social por su relación directa con el interés público y la economía. Sobre esto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-932/2007 manifestó que el concepto de interés público soporta y justifica la contratación administrativa y, por tanto, a este propósito deben atender tanto el contrato como el actuar de los servidores públicos al diseñar los procesos de contratación, so pena de las graves consecuencias en cuanto a la validez del contrato que implicaría su inobservancia.

Así mismo, considerando que el sistema de compras públicas se determina principalmente a partir de principios como de publicidad y transparencia, se posibilitan

garantías como la de no discriminación, lo cual potencializa la participación de extranjeros y nacionales en el mercado de la contratación pública (Lobo, 2019).

Por otro lado, principios como el de la libertad de concurrencia suponen la libre participación en los procesos de selección de los diversos actores o proponentes sin limitaciones en su participación (Galvis, 2018) y bajo esta óptica, las medidas diferenciales de participación logran una igualación de las posibilidades de las pequeñas empresas y/o emprendimientos de insertarse en el mercado de las compras públicas.

Sobre los principios señalados, es pertinente decir que especialmente la transparencia consiste en la garantía de concurrencia y amplia divulgación de las condiciones del proceso bajo reglas de publicidad y contradicción para la escogencia del contratista. (Rodríguez, 2007).

Respecto al marco regulatorio del sistema de compras públicas, se tiene que este se desarrolla a partir de la Carta Constitucional, el Estatuto General de Contratación, esto es la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 y como ente rector del sistema se tiene a Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE), Agencia Nacional de Contratación Pública -, la cual fue creada a través del Decreto 4170 de 2011.

Otro de los segmentos favorecidos con la norma en revisión, es el de los emprendimientos y empresas de mujeres, para quienes se consagran criterios diferenciales en cuanto a los requisitos de participación y de calificación en los distintos procesos competitivos.

Sobre estas formas de emprendimientos, el Decreto 1860 de 2021 en su artículo 2.2.1.2.4.2.14 los describe y clasifica con relación a la composición accionaria mayoritaria de mujeres, a la organización directiva en la que al menos el 50 % sean mujeres, y en el caso de personas naturales que el proponente sea mujer.

Como medidas para lograr los cometidos de la Ley 2069 de 2020 a través del sistema de contratación pública, en el Capítulo II del Título I específicamente en los artículos 31 y 32, criterios adicionales que deben aplicar las entidades públicas en sus procesos de selección, para ampliar las oportunidades de participación de estas empresas en los procesos competitivos.

La regulación de dichos criterios y puntajes diferenciales fue desarrollada mediante el Decreto 1860 de 2021, el cual definió las condiciones de participación de los emprendimientos, las Mipyme, y las empresas de mujeres en los diferentes procesos contractuales y de selección competitivos en los cuales se busca facilitar la participación de estos sujetos con la

implementación de medidas diferenciales en relación a los criterios habilitantes y la posibilidad de reservar puntajes adicionales a dichas formas empresariales.

El decreto mencionado permite exigir menores requisitos para tales figuras, en comparación con los demás participantes que no están en los grupos favorecidos con la normativa, para dinamizar y democratizar los procesos de selección a proveedores variados y con menor capacidad si cumplen las condiciones de idoneidad que exigen los pliegos de condiciones.

En suma a los criterios diferencias y puntajes adicionales, la Ley 2069 de 2020 adoptó nuevos factores para dirimir empates que se deben aplicar en los procesos de contratación pública adicionales a los contenidos en la norma, específicamente Decreto 1082 de 2015, los cuales establecen ventajas a favor de los partícipes que cumplan con las condiciones jurídicas propias de las Mipyme, empresas y emprendimientos de mujeres, además favorece en la resolución de empates a las empresas, indistintamente su tamaño o categoría empresarial, que cuenten con empleados de los grupos vulnerables como son las mujeres cabeza de familia, víctimas de violencia intrafamiliar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores no pensionados, indígenas, negros y población afrocolombiana, palenquera raizal, entre otros.

Sobre las medidas de participación y de desempate referidas, se puede identificar desde la norma, que la intención del legislativo con la expedición de ésta, consistió en dar cabida en los procesos de selección a empresas que según la sustentación de la motivación de la ley han estado excluidas en el escenario de la contratación pública, adicionalmente, se fomenta la empleabilidad de personas en condiciones especiales que requieren protección del Estado lo que representa ventajas para sus empleadores en la resolución de empates en los procesos de contratación estatal.

Conforme a lo anterior, la Ley 2069 de 2020 en artículo 35 enumera los criterios de desempate con los cuales se busca dirimir situaciones en que los partícipes tengan un mismo puntaje en su calificación y para ello se deberá acudir a la aplicación estos criterios para la selección del oferente favorecido.

Desde el punto de vista constitucional, las medidas planteadas se expidieron según lo consagrado en los artículos 13, 333 y 334 y responden a medidas afirmativas en favor de grupos con condiciones limitadas específicamente en su reconocimiento y participación directa e indirecta en las compras públicas.

Lo anterior, y aunque desde el punto de vista formal estas medidas describen y ordenan garantías y ventajas administrativas para los partícipes de los procesos según las condiciones definidas en la ley, es pertinente analizar dichas prerrogativas según los procedimientos de contratación vigentes en las normas del Estatuto contractual, para determinar cuál es la correspondencia con los derechos y garantías constitucionales de los actores de especial protección que caracterizan algunos criterios diferenciales y factores de desempate.

1.2 Los Criterios Diferenciales Consagrados en la Ley 2069 de 2020.

Como punto de partida en la identificación sobre la aplicabilidad de los criterios diferenciales, es deber de las entidades destinatarias de la norma al estructurar sus procesos de contratación competitivos (licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos), evaluar las condiciones que se ofrece en el mercado a partir del cual se prestan los bienes y servicios, identificar la oferta y las condiciones en que la misma se puede desarrollar, considerando el enfoque y la participación del grupo de emprendimientos, Mipyme y las empresas de mujeres.

Sumado a lo anterior se tiene que el Decreto 142 del 2023 en Colombia estableció medidas en pro de la eficiencia y la transparencia en la contratación estatal, así mismo, procura por la promoción participativa, competitiva e innovadora de las Mipyme en los procesos de contratación, con el objetivo de consolidar la mejora en la prestación de los bienes y servicios requeridos por el Estado.

En primera medida, existe una dificultad y es la limitación en la obtención de cifras reales identificadas y clasificadas por estos grupos respecto a su presencia en el mercado de la contratación estatal, que se debe identificar como mercado especial por sus condiciones particulares en cuanto a requisitos de participación, condiciones contractuales y seguimiento al desarrollo de contratos.

Al respecto, se tiene que Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE), como entidad encargada de dar lineamientos y directrices en los asuntos de la contratación estatal en Colombia, aunque ha emitido guías para posibilitar la inserción de las Mipyme en diferentes procesos de selección y para una adecuada confección de los pliegos que regulan las condiciones de los procesos, bajo el propósito de que exista una amplia concurrencia de oferentes, en igualdad de condiciones y oportunidades (Pinzón & Romero 2021), no cuenta a

la fecha, de manera real y efectiva con herramientas que permitan conocer el mercado no solo de las Mipyme si no de las demás formas empresariales para las cuales se regulan los criterios diferenciales y que participan activamente en el sector de las compras públicas.

Seguidamente, el control en la gestión de planeación y contratación de las entidades es disperso, y aunque existe un estatuto que rige la contratación pública en Colombia y un principio rector como es el de la planeación, la disparidad de criterios por fuera de los procesos que no se encuentran cobijados por los pliegos tipo, los cuales son herramienta de unificación en determinados tipos de procesos, presenta una problemática evidente que surge de la autonomía territorial y de las distintas dinámicas políticas y sociales que afrontan las entidades públicas, pues en últimas son estos criterios los que determina las condiciones para participar en los distintos los procesos..

En la instancia de verificación y evaluación de las propuestas tiene prevalencia la buena buena fe, un principio consignado en el artículo 83 de la Constitución Política, este implica para los evaluadores, en principio, una mera revisión formal de las condiciones de participación, sin que se requieran mayores verificaciones al contenido de las propuestas, y por tanto, ante condiciones tan específicas para la acreditación de los requisitos diferenciales y de desempate que dispone el Decreto 1860 de 2021, surgen otros riesgos en cuanto a la real verificación de las condiciones de los partícipes y el personal en condición especial que representa para los proponentes ventajas favorecedoras en la etapa de selección.

Durante la etapa de desarrollo de los contratos estatales, en relación al tema en revisión, se debe considerar también la dificultad de las entidades para llevar a cabo el seguimiento a través de supervisión o interventoría, lo cual además está enfocado es a garantizar la verificación de las condiciones y la necesidad básica por la cual se originó el contrato y por tanto, en esta etapa, de seleccionarse un proponente favorecido por la aplicación de criterios diferenciales o de desempate, se pierde el control real sobre la intención de fondo de las normas de privilegiar y ampliar la empleabilidad de los actores históricamente marginados y de los grupos que requieren una protección especial, ya que aunque existe expresamente el deber de los supervisores e interventores de verificar que quien se vincule la iniciar y durante la ejecución contractual en efecto hagan parte delos grupos poblacionales de especial protección, este seguimiento no puede ser desarticulado de las entidades encargadas del control y seguimiento al sistema de seguridad social como las principales verificadores respecto de las garantías reales y de los derechos de este personal.

Según lo expuesto, se evidencia un problema en la desarticulación de las medidas de inclusión, los factores o conceptos diferenciales y de desempate, en las fases de selección de los procesos contractuales, pues no se trata solo de incluir en el sistema jurídico las disposiciones sobre criterios diferenciales en los procesos, si no regular el seguimiento eficaz que proteja los intereses a las personas que, según la caracterización de la Ley 2069 de 2020, permiten reconocer las condiciones especiales para la asignación de puntaje y la aplicación de criterios de desempate.

1.3 El Concepto de Discriminación Positiva en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Referente al concepto que trata sobre la discriminación positiva, esto debe abordarse a la luz de las decisiones de la Corte Constitucional como veedora y garante de la Constitución Política y los derechos en esta contenidas y la pertinencia de acercarse al concepto, surge en consideración al tema en revisión, pues las medidas adoptadas mediante la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, se expidieron en el escenario de la discriminación positiva, al permitir otorgar un trato diferencial a los emprendimientos, las Mipyme y a las empresas de mujeres en el sistema de la contratación estatal.

Comprender el concepto básico sobre la discriminación positiva, permite entender que no se trata simplemente de una regulación formal jurídica, si no que su alcance en el Estado Social derecho demanda garantías mayores en la aplicabilidad de la norma, su seguimiento y un balance real de la efectividad

En el marco de las medidas diferenciales que se pueden adoptar, la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2020, expresó que *“Las acciones de discriminación positiva tienen lugar en un contexto de distribución y provisión de bienes públicos escasos, tales como puestos de trabajo, cargos públicos de alto nivel, cupos educativos o incluso, selección de contratistas del Estado”*.

La jurisprudencia del alto tribunal ha planteado que, para lograr el propósito de igualación, se procura la implementación de acciones especiales para la protección a grupos vulnerables y garantizar su igualdad de oportunidades, estas medidas especiales deben interpretarse como acciones integrales encaminadas al propósito formal si no a la

materialización y mejoramiento en las condiciones de la población, grupo o comunidad impactada por las medidas.

Un concepto desde lo académico define la discriminación positiva como (URTEAGA, 2009)

(...) el instrumento clave de una política de reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales. Pretende promover una mayor igualdad de hecho o, por lo menos, garantizar a los miembros de los grupos con desventaja una verdadera igualdad de oportunidades.

Sobre el rol del estado en la consolidación de las políticas de inclusión, se exige su posición de gestor y garante, lo que implica que *“los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o incluso a exigir la instrumentación de medidas de acción positiva o de discriminación inversa”* (Portilla, 2003) .

Estudiar el concepto de discriminación positiva en el Estado Social de Derecho, implica indefectiblemente su valoración respecto al derecho a la igualdad, pues las medidas adoptadas como diferenciales, necesariamente impactan no solo los derechos de los ciudadanos beneficiados con las medidas, sino también los derechos de los demás sujetos por fuera de estas; sobre esto la Corte Constitucional en Sentencia C-667 de 2006 ha precisado que

La consagración de la cláusula del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución Política –y esto se ha dicho en reiteradas oportunidades por parte de esta Corporación - comporta el deber por parte de las autoridades estatales de garantizar la igualdad material de las personas, superando la típica concepción igualitaria del estado burgués, según el cual la igualdad es una condición formal ante la Ley.

Acorde a lo expuesto, se tiene que las medidas diferenciales adoptadas por la Ley 2069 de 2020 corresponden con el concepto de discriminación positiva, que en este caso favorece a los emprendimientos, las Mipyme, y a las empresas de mujeres y a los grupos y población relacionados a los criterios de desempate.

Según esto, se observa que grupos y segmentos tienen condiciones especiales que motivaron la expedición y regulación de la norma, para permitirles el acceso mediante compras públicas con ventajas especiales que dinamicen la oferta y los actores tradicionales, y en este

sentido, la Ley deberá aplicarse de forma especial, regulando acciones para los sujetos que se encuentran excluidos de la normalidad social, concurren de nuevo a esta, lo cual se puede regular a mediante las acciones afirmativas y cláusulas especiales en los negocios jurídicos celebrados por el Estado. (Colorado Loba, S. (2021))

Sin embargo, estas medidas, al estar directamente correlacionadas con el derecho a la igualdad, entendido como *“el que toda persona tiene, según el caso, a recibir lo mismo que se da a todos, o a recibir lo que necesita en consideración a su relevante desigualdad”* (Garistizabal, 2004) , implican un control, seguimiento y evaluación permanente por la dualidad de intereses en su desarrollo y la afectación de intereses y derechos fundamentales que se evidencian en su aplicabilidad en las instancias administrativas de las entidades contratantes, la competencia durante la contratación con los demás proponentes, y la falta de control por las entidades intervinientes como acreditadoras de las condiciones que habilitan a las proponentes para participar bajo los criterios diferenciales y desempate regulados.

1.4 Factores de desempate a partir de la empleabilidad de sujetos de especial protección.

Sobre los criterios de desempate, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 enuncia los factores aplicables en todos aquellos procesos de selección abiertos y competitivos, y a su vez, el Decreto 1860 de 2021 en su artículo 2.2.1.2.4.2.17 los enumera, desarrolla y define los criterios para su acreditación.

Entre los criterios de desempate se encuentran consignadas algunas ventajas, en el escenario de empates a favor de los proponentes que acrediten contar dentro de sus empleados con personas relacionadas a categorías vulnerables como son las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, personas mayores que no cuenten con beneficio de pensión, población negra, indígena, afro, raizal entre otros.

La acreditación sobre estos requisitos, en la propuesta presentada al proceso de selección se deberán remitir los documentos que expresamente se han definido en el Decreto 1860 de 2021 con la finalidad de que la entidad lleve a cabo la evaluación y revisión adecuada de los correspondientes requerimientos.

La revisión sobre dichos factores se realiza exclusivamente con los documentos habilitantes, y es en el informe de evaluación de los procesos que la entidad informa sobre la evaluación y revisión de estos.

Sobre los criterios de desempate considerando que se trata, en algunos casos de información sensible por la condición del personal que se acredita, como es el caso de las mujeres que hayan sido víctimas de violencia intrafamiliar, estas deberán previamente emitir su consentimiento expreso para el tratamiento de esta información por parte de sus empleadores y de las entidades públicas receptoras de las propuestas y de la información sensible.

En relación al manejo de los criterios de desempate, se debe precisar que las entidades deben aplicar los mismos de forma taxativa, excluyente y sucesiva conforme lo dispone la ley, y por tanto, no es un asunto discrecional de las entidades en la configuración de su pliego de condiciones, por lo cual, de presentarse empates durante la fase de evaluación, la aplicación de estos criterios es imperativa para definir el adjudicatario del proceso de selección.

Vale la pena resaltar que la ley no obliga a los proponentes ni a las entidades a que el personal que se acredite para los criterios de desempate deba ser puesto a disposición de la ejecución de los contratos, y por tanto, es un asunto sobre el cual las entidades podrán disponer en sus pliegos de condiciones acorde a las necesidades y el tipo de servicio a contratar.

En esta medida, surge un asunto importante que amerita una reflexión al respecto, y es que si bien los proponentes deberán acreditar los factores de desempate y entre ellos la empleabilidad del personal en condición de vulnerabilidad, con la verificación del requisito la entidad pública cumple con lo que establece la norma, y a partir de ese momento, en la instancia administrativa del proceso de contratación, es decir la evaluación, desaparece el control y seguimiento de la entidad contratante sobre el personal acreditado como factor de desempate.

Al respecto se debe señalar que, una vez adjudicados los contratos, para su seguimiento, conforme lo dispone la Ley 1474 de 2011, las entidades asumen el seguimiento de los mismos a través de las figuras de la supervisión o la interventoría, y por tanto, se debe asegurar el seguimiento integral de la ejecución del contrato. No obstante, no se regula en la ley mecanismos de seguimiento que permitan asegurar las debidas condiciones del personal vinculado al proponente que no está dispuesto para el desarrollo del contrato y que evidentemente, conforme a las situaciones que se han expuesto se hallan en estado vulnerable y por tal requieren del estado una protección especial.

Por otro lado, se debe considerar que las entidades obligan a sus contratistas en principio, exclusivamente respecto a los aspectos esenciales acuerdo contractual, y en esta medida se hace exigible y sancionable cualquier incumplimiento propio del contrato, su objeto y/o alcance, por falta de seguimiento y regulación, los asuntos administrativos de los contratistas, como el deterioro de las condiciones del personal en condición especial analizada, no pueden sancionarse por las entidades, salvo que afecten el desarrollo del contrato.

Tampoco se encuentra regulado en la norma mecanismo o actores externos de control sobre las condiciones de la relación laboral del personal empleado según las políticas de inclusión que se buscan a partir de la ley, lo que evidencia una ausencia de regulación y seguimiento en contra de una población vulnerable, que según el propósito de la Ley 2069 de 2020, se vuelven instrumentos simplemente para cumplir requisitos de participación en los distintos procesos de contratación, sin mayor control y desarrollo en la finalidad por la cual se expide la ley y que consistió en consolidar el bienestar social y generar equidad.

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra entonces una desconexión del legislador respecto a la realidad material que conlleva la intervención de la población vulnerable en el sistema de contratación pública, y no se prevén mecanismos sólidos para asegurar cabalmente sus garantías constitucionales.

De lo anterior, se puede analizar que la pretensión original que sustenta el propósito de introducir los criterios diferenciales y requisitos de desempate mediante la Ley 2069 de 2020, si bien procura por la igualdad, el bienestar social y la equidad, su desarrollo y aplicabilidad no satisface los fines propuestos, pues la falta de regulación en cuanto a los parámetros de planeación, seguimiento y control frente a las condiciones y el acatamiento de la norma, expone los intereses de los sujetos de especial protección que por ley representan las condiciones diferenciales para el desempate y la selección.

2. Concepto de Economía Popular.

Referente al concepto de economía popular, el mismo se erige en razón con la intención de democratizar la participación en la economía y las oportunidades de sectores minoritarios, que tienen gran capacidad de transformación, pues su incidencia trasciende de los ideales básicos de consolidar riqueza y están más dirigidas hacia la producción solidaria.

La idea y actual propósito de la economía popular procura y reivindica condiciones de trabajo mal remuneradas, en condiciones sanitarias precarias y sin ningún tipo de prestaciones sociales para quienes la ejercen. (Esteves. 2022)

En la economía solidaria, prevalece el beneficio colectivo por encima del beneficio personal, se caracteriza por sus fines y se enfoca en aprovechar las potencialidades productivas existentes en las comunidades, privilegiando el valor de los bienes primarios y sus sujetos activos o protagónicos pertenecen a los sectores excluidos. (Restrepo Arias, M. (2009).

Bajo la concepción de economía popular, se comprenden aquellas actividades económicas que no están a cargo del estado y que no pertenecen a la esencia del capitalismo y están dirigidas a la generación de servicios y bienes en zonas rurales y urbanas en condiciones de informalidad y tecnicismo precario, se tiene como estrategias para las mayorías populares desde lo económico, social, político y cultural. (Gómez, A. M., Fajardo, C. L., Cadena, O. L. (2018).

Al respecto, los retos de la economía popular se concentran en superar carencias técnicas, tecnológicas, operativas, productivas, además de lograr la participación de los beneficios del sistema financiero, lo cual implica control y seguimiento a partir de la formalización.

En Colombia, la Economía popular se ha consolidado como práctica en los territorios en mayores condiciones de desigualdad y bajo este escenario, se reconoce por no contar con una lógica reproductiva en escala ampliada y opta por un consumo presente a la reinversión del excedente, aun cuando este posibilita una mayor cobertura de las necesidades en el futuro (Montoya, 2012).

En este contexto, el concepto económico popular se enmarca en el segmento económico que busca un desarrollo de posibilidades de trabajo calificado, autónomo, asociado con miras a la protección de los sujetos productivos frente a las fuerzas del mercado privado. (Coraggio. 2020)

En este sentido, el fortalecimiento de la economía popular, demanda de acciones coordinadas del Estado y de los demás actores de la economía, pues esta se mantiene secundaria y exige medidas a su favor y a favor de las comunidades beneficiadas de ella, pues se trata de actores o partícipes vulnerables al margen de las regulaciones y formalización tradicional institucionalizada.

En Latinoamérica, el concepto económico popular se relaciona con el concepto de la economía informal, no obstante, esto no es lo mismo, ya que representan diferentes realidades y problemáticas que deben ser abordadas como conceptos estructurales que posibiliten las mejores acciones y medidas. (Gómez, A. M., Fajardo, C. L., Cadena, O. L. (2018).

Al respecto la economía popular como ya se dijo tiene origen en una producción gestionada principalmente por pequeños grupos a favor de minorías en condiciones de pobreza y se caracteriza por que sus actores están en la mayoría de los casos al margen de unas condiciones de seguridad social y laboral básicas. Por otro lado, la economía informal se erige sobre el desarrollo de actividades que no cuentan con control oficial y en ocasiones consiste en el desarrollo de actividades por fuera de la ley.

Las principales actividades desarrolladas al marco de la economía popular comprenden prestación de servicios y de bienes por parte de trabajadores independientes en espacios informales de comercialización, emprendimientos y empresas familiares con producción a pequeña escala, asociaciones informales de personas con fines cooperativos, ayuda social o mutua, entre otros. Las prestaciones en este sector de la economía favorecen a las comunidades menos favorecidas, especialmente en condiciones de pobreza.

Desde la perspectiva de algunos académicos (Miño, 2013; Coraggio, 2009; Laville, 2006; Singer, 2006) se considera que las entidades de ayuda mutua –como formas de organización tradicional de la economía popular [social] y solidaria– se han consolidado como una opción a las necesidades comunes de sus miembros (propietarios y a la vez beneficiarios de los recursos) y orientan sus actividades a la reproducción de mejores condiciones de vida. (Ruiz Santiago, M. J. (2017)

2.1 Actores Económico Populares.

Son participes en el escenario la economía popular los grupos que, desde sus condiciones de precariedad laboral, acogen prestar bienes y servicios de forma autónoma o coordinada en comunidades pobres y aisladas del control y el acompañamiento institucional, disponiendo de los propios medios que les permite autogestionar la satisfacción de necesidades e intereses comunitarios bajo unas condiciones técnicas y de calidad que en la mayoría de los casos son mínimas debido a la falta de tecnificación y calificación.

La economía popular cuenta con una amplia variedad de actores, entre los que se encuentran los campesinos, vendedores ambulantes, personal de servicios doméstico, pequeños emprendedores, entre otros. Estos actores participan en la prestación y trueque de servicios y bienes, para el autoconsumo y el intercambio de las comunidades o grupos que lo originan.

Es importante reseñar, sobre los partícipes de la economía popular, que en su mayoría se encuentra limitados en derechos sociales y económicos, no perciben salarios y no cuentan con seguridad social, no tienen acceso a las instituciones bancarias y a sus servicios de financiación y por ende, sus condiciones de gestión son precarias y limitadas.

Bajo esta perspectiva el plan nacional de desarrollo en Colombia consagra disposiciones que pretenden formalizar y afianzar la economía popular pues se reconoce su valor y significado, y, por lo tanto, una vez se identifique su lógica se busca lograr el fortalecimiento, formalización y consolidación.

Se plantea desde el Plan Nacional de Desarrollo la implementación de una política pública que procure por el fortalecimiento de la economía popular en el marco de los principales ejes que involucran la institucionalidad, el reconocimiento y visibilización, el diseño de alianzas publico populares y procesos de participación.

Esto redundará en el conocimiento de las condiciones del contexto para una adecuada interpretación de este y de la gestión e implementación de las mejores decisiones que posibiliten fortalecer el desarrollo y las mejores acciones en la consolidación de la economía popular.

2.2 Los Contratos de Asociaciones Público Populares

El artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 consagra los contratos de asociaciones publico populares y al respecto los define como aquellos que pueden celebrar las entidades públicas de forma directa hasta por la mínima cuantía que sean celebrados con actores que participan de la economía popular para el desarrollo de actividades específicas enfocadas en los social.

Esta nueva tipología contractual corresponde con necesidades específicas que demandan características especiales para su procedencia, no obstante, debe destacarse que la cuantía que condiciona su viabilidad limita ostensiblemente la capacidad económica para la

ejecución de proyectos a largo plazo, o con una mayor capacidad de satisfacción de las necesidades.

Esto debido a que la cuantía que se viabiliza en el plan de desarrollo de Colombia es hasta la mínima cuantía, al respecto el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, determina que la mínima cuantía corresponde a La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, no obstante la consideración en este punto debe hacerse atendiendo a las reglas de la menor cuantía, que para el efecto estas definidas en el literal b del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Al respecto debe señalarse que de acuerdo a la información entregada por la Contaduría General de la Nación en su página web, de un total de 1102 municipios alrededor de 967 se ubican en la sexta categoría, por lo cual les es aplicable el 10% de 280 SMLM lo que en la vigencia 2023 asciende para mínima cuantía hasta los \$32.480.000. (Contaduría General de la Nación. (2023).

Sobre esta cifra deben considerarse impuestos, utilidades y otros conceptos propios de los contratos y de las relaciones bilaterales negociales, por tanto, el margen de atención de las necesidades que establece el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 especialmente en actividades social comunitarias se quedan cortos en la mayoría de ellos para atender necesidades históricas de las comunidades colombianas.

Otro riesgo frente a sumas tan limitadas con propósitos tan representativos para el pueblo colombiano es la corrupción, un mal que no se puede desconocer y que, en cifras entregadas desde la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, evidencia las categorías de los delitos contra la administración pública, donde los relacionados a la gestión contractual evidentemente están presentes. (Presidencia de Colombia. (2023)

En este sentido, se evidencia una limitación significativa en cuanto a la capacidad de ejecución frente a las necesidades que contienen las condiciones de contratación de las asociaciones publico populares, pues en un país de grandes contrastes sociales y de diversas necesidades, no resulta representativa la posibilidad de celebrar contratos hasta por la mínima cuantía para la atención de necesidades históricas que requieren grandes inversiones y las mejores condiciones calidades para su satisfacción.

Las medidas son innovadoras y positivas para que los protagonistas de la economía popular participen en el sistema de compras, pero el fondo de las necesidades sociales demanda acciones más efectivas que abarquen la inclusión y la satisfacción real de las necesidades desde una perspectiva de planeación y gestión a largo plazo.

En la esencia de estas medidas, es destacable su finalidad y propósito en cuanto a la formalización y por ende el fortalecimiento de la economía popular en Colombia, de hecho, resulta muy valioso en un país con desigualdades de sociales históricas, que a través de las fuerzas populares se pretenda potencializar la satisfacción y atención de necesidades que durante años no se han logrado cubrir bajo el presupuesto y el marco de las modalidades de contratación vigentes.

Sin embargo, para determinar la eficiencia constitucional de las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo, su valoración se realiza bajo los postulados del artículo 2° de la Constitución Política que establece como un fin del Estado, servir a la comunidad y promover la prosperidad general y del artículo 366 de la Carta Política que consagra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población con una finalidad sociales del Estado.

Al respecto, si bien la norma consagra un propósito válido en doble vía, su efectividad puede tener efectos en un muy largo plazo, pues las condiciones económicas y operativas, respecto a las necesidades frente a las cuales se plantean las medidas del gobierno, requieren intervenciones estructurales más profundas, que demandan una mayor inversión y capacidad para su satisfacción.

No obstante, las medidas adoptadas corresponden con acciones de mitigación que pueden ser prácticas para atender necesidades inmediatas de forma ágil acorde con las normas que son el marco del sistema de la contratación estatal en Colombia.

2.3 Asociaciones de Iniciativa Público Popular

Este tipo de asociaciones se encuentran definidas en el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, y se conciben allí como un vehículo para la vinculación entre las entidades públicas y actores de la economía popular tales como organismos de acción comunal, sociales o comunitarios y otras estructuras de organización social, entre otros dirigida a la ejecución de

proyectos de infraestructura educativa, vial, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos.

A la fecha, no se ha expedido la reglamentación correspondiente que dispone el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, sin embargo, los postulados de la norma permiten comprender su finalidad bajo las condiciones enunciadas.

Considerando las dificultades y limitaciones que enfrentan los partícipes o actores de la economía popular, es importante alertar sobre la efectividad en la implementación de este tipo de asociaciones pues el proceso de formalización para garantizar el cumplimiento de las condiciones jurídicas, administrativas y financieras suponen un reto, tanto para los actores de la economía popular como para las entidades encargadas de la gestión del registro y control de los diversos actores que pueden optar por este tipo de asociaciones.

Además, la capacidad financiera de apalancar proyectos de desarrollo social y relacionados con la prestación de servicios públicos es limitada según el origen y capacidad de los grupos populares, considerados aliados en este tipo de asociaciones.

2.4 Acompañamiento Institucional y Fortalecimiento de las Mipyme, Emprendimientos y partícipes de la Economía Popular.

En las medidas adoptadas por entidades con interés y responsabilidad directa sobre la implementación y seguimiento de las acciones de inclusión y a los retos propios de esta como la formalización y el acompañamiento, se realizaron consultas a entidades del orden nacional como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colombia Compra Eficiente, entidades territoriales como la Gobernación de Antioquia y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA sobre medidas implementadas a la fecha en favor de las Mipyme, emprendimientos y actores de la economía popular.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementa diversas estrategias y programas para apoyar el desarrollo y crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), así como de las unidades productivas y micronegocios pertenecientes a la economía popular.

Estos programas se encuentran enmarcados en los objetivos de Formalización empresarial, fortalecimiento empresarial, vinculación al sector público y entre los programas

destacados a través de los cuales se brinda acompañamiento y asistencia técnica, se encuentra, FortaleSER; Zonas de Reindustrialización, Micronegocios informales, Programa Oportunidades para Emprender y la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

Adicionalmente a estos programas, el MinCIT ofrece financiamiento, Capacitación, y Asistencia técnica.

Por el lado de Colombia Compra Eficiente, se tiene que dicha entidad está implementando diversas estrategias para apoyar la formalización, el fortalecimiento y la capacitación de Mipyme y actores de la economía popular, con el propósito de facilitar la participación de estas en el sistema de compras públicas desde aspectos cruciales tales como:

Acompañamiento a la formalización: Se ha diseñado el Instrumento de Agregación de Demanda para compras a Mipyme, permitiendo la oferta de productos como café, panela, materiales de construcción y canastas populares.

Fortalecimiento: Se está diseñando la sección "Mi Mercado Popular" en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para facilitar la contratación de bienes y servicios por parte de entidades públicas a actores de la economía popular.

Capacitación: Se implementa la "Ruta de la Democratización de las Compras Públicas", ofreciendo acompañamiento y asesoría en territorio a Mipyme y actores de la economía popular.

En la vigencia 2023 esta entidad realizó múltiples capacitaciones presenciales, virtuales y mediante plataformas de aprendizaje autogestionado, sobre las nociones básicas de la contratación e instrumentos legales para acceder, herramientas de consulta de información del sistema de compra pública y búsqueda, mecanismos de agregación de demanda y uso y apropiación de las plataformas de la Entidad; adicionalmente se realizaron visitas a diferentes regiones del país donde se capacitaron a 9.991 proveedores. En la vigencia 2024 se han realizado con corte a abril de 2024, 2.717 capacitaciones en las cuales se han identificado 186 actores de la economía popular.

El Departamento de Antioquia por intermedio de la Secretaría de Productividad y Competitividad, viene realizando un trabajo significativo para promover el desarrollo económico y empresarial regional. Las acciones y programas implementados han tenido un impacto positivo en la formalización de empresas, la creación de empleo, el fortalecimiento de

las capacidades empresariales y la consecución de oportunidades para las Mipyme y los actores de la economía popular.

El IDEA Antioquia, aunque no tiene como función principal el apoyo directo a MIPYME y actores de la economía popular, cumple con la normativa vigente para fortalecerse en sus procesos de contratación.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia entonces la implementación de programas institucionales que procuran por el fortalecimiento y la formalización de los pequeños actores clasificados en los segmentos beneficiarios de las prerrogativas reguladas en el sistema de compras públicas, no obstante, no se logran identificar acciones determinantes en el acompañamiento para la participación de estos en los distintos procesos de contratación regulados en el estatuto contractual y desarrollados en la plataforma del Secop II.

Cabe destacar que la inclusión en la dinámica de los procesos de selección definidos por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 tienen especificaciones significativas que, más allá de la formalización, requieren una capacitación especial, pues por ser procesos competitivos en su mayoría, implican que las Mipyme, emprendimiento y actores de economía popular tengan los requisitos adecuados para habilitarse y ser adjudicatarios de los diferentes procesos.

2.5 Un ideal normativo ineficaz bajo el esquema del Estado Social de Derecho.

La introducción en el sistema normativo colombiano de criterios diferenciales y factores de desempate en el sistema de compras públicas bajo el ideal del bienestar social y la equidad, demandaría del Estado una política pública y reglamentación integral desde la fase de planeación, selección y ejecución de los contratos, además, implicaría para las entidades, no solo para los contratantes si no para las instancias validadoras en cuanto a la vinculación integral de los trabajadores, un deber de seguimiento y control eficaz de forma tal que la implementación y aplicación y control a los factores de desempate sean consistentes con su finalidad.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 1° consagra la dignidad humana como fundamento y propósito del Estado Social de Derecho. La ley y las decisiones administrativas deben consolidar dicho principio, buscando la regulación efectiva e integral de los asuntos sobre intereses especiales como el estudio, en el que, a partir del concepto de

discriminación positiva, se definen jurídicamente criterios diferenciales y factores de desempate cuya esencia representan grupos de especial protección.

Sobre el concepto de dignidad, en el contexto de la discriminación positiva, es trascendental su propósito en lo que refiere a que cada persona viva como quiera y sin humillaciones, conforme a sus convicciones, de forma tal que haya posibilidad alguna de ser objeto reproces sociales o señalamientos por parte de los demás. (Guarín, 2013)

Al respecto del concepto de discriminación positiva, debe tenerse en cuenta que las medidas originadas en este no constituyen excepciones al principio de no discriminación sino manifestaciones del principio de igualdad real (Fernández & Guamán Hernandez, 2014) por tanto, lo que se posibilita con las decisiones normativas en estudio, es garantizar la participación de grupos específicos en condiciones de desigualdad material en el sistema de compras públicas.

Según las disposiciones analizadas, Ley 2069 de 2020 y Decreto 1860 de 2021, aunque la norma indica formalmente los criterios diferenciales y los factores de desempate que deben aplicar las entidades destinatarias de las normas, esta regulación está limitada al escenario contractual y asigna funciones de certificación a ciertas entidades o autoridades según la condición especial de acreditar el criterio de desempate.

Sobre la facultad o deber de certificación por parte de las entidades o actores ajenos a la contratación no se articula por ejemplo con las finalidades de la norma, lo que en muchas ocasiones genera riesgos de corrupción en la información que se presenta, y ello por ende impacta en el proceso de contratación, en su transparencia y selección objetiva.

Ahora, en relación con el seguimiento de las condiciones y garantías básicas del personal que se emplea en consideración a sus condiciones especiales, las cuales posibilitan a los proponentes del estado que los empates sean dirimidos a su favor, tampoco tiene en la norma una función de seguimiento efectivo frente a las condiciones laborales que se deben garantizar y que en algunos casos implica por ejemplo la estabilidad reforzada como es el caso de las personas en condición de discapacidad.

Lo anterior se afirma en consideración a que la Ley 2069 de 2020 no prevé un mecanismo ni una autoridad administrativa de seguimiento con la capacidad de controlar y validar la real y efectiva vinculación del personal que se disponga para la acreditación de los criterios de desempate.

Vale la pena advertir que la deficiente vinculación de la población vulnerable no solo contraría las finalidades de la norma mencionada si no que atenta contra los derechos fundamentales establecidos en los artículos 13 y 25 de la Constitución política de Colombia.

Adicionalmente es pertinente resaltar que los derechos en el Estado Social, obliga al estado a que sus acciones estén dirigidas a paliar carencias sociales y económicas y a disponer de medidas y acciones positivas en favor de los grupos o ciudadanos más desfavorecidos. (Cadena, 2015)

Por otro lado, en el Estado Social de Derecho, se deben asegurar garantías básicas respecto a los derechos sociales, lo cual no aplica simplemente a la regulación normativa, sino también a los demás niveles de obligaciones tales como las de respetar, proteger, garantizar, y promover los derechos específicos (Courtis, 2002) y esto permite una consolidación sólida de las políticas, pues no solo se limita a las normas, si no vincula a terceros en la gestión adecuada de los derechos e intereses específicos, lo que redundará en mayores garantías para los destinatarios y beneficiarios de las normas.

Conclusiones

Como respuesta al problema jurídico abordado en el presente escrito, resulta necesario concluir que las medidas de inclusión propuestas a partir de La ley 2069 de 2020 y en el plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023, resultan parcialmente eficaces en la medida en que obligan a las entidades públicas desde la planeación de su contratación a la formulación y consideración de reglas especiales para los actores cubiertos por ventajas competitivas diferenciales en los distintos procesos de selección, adicionalmente permite a las entidades hacer uso de las Asociaciones Público Populares como instrumentos para para la ejecución de obras y/o prestación de servicios con fines sociales, cultural, eficiencia energética, producción de alimentos, gestión comunitaria de agua, saneamiento básico, fortalecimiento ambiental, entre otros.

Por otro lado, en relación a la observancia de la norma, se puede encontrar que las instituciones a cargo de las políticas de consolidación, capacitación y seguimiento a los postulados de la Ley 2069 de 2020 y Ley 2294 de 2023, si bien se encuentran en un proceso de consolidación en relación al acompañamiento, seguimiento y control del desarrollo e implementación de las medidas adoptadas en la Ley, su capacidad no logra alcanzar el nivel

adecuado para el acompañamiento al fortalecimiento, capacitación y formalización de los diversos actores cubiertos por estas medidas en todo el territorio nacional.

La autonomía territorial implica también grandes retos en la consolidación de líneas y políticas que permitan una real inclusión jurídica y técnica de los diversos actores desde el punto de vista de la formalización, el acompañamiento permanente y el control a la adecuada gestión contractual que posibilite de forma transparente la consecución de los fines planteados en las normas.

En el proceso de formalización, principal reto para los pequeños empresarios como las Mipyme, emprendimientos y actores de la economía popular, se evidencia que entidades como el Mincomercio, la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente y entidades territoriales como el Departamento de Antioquia, han desarrollada programas de asistencia y acompañamiento en la formalización y fortalecimiento de sus competencias, no obstante, frente al sistema de compras públicas, no se encontraron acciones concretas que correspondan con los propósitos planteados por el Gobierno de Colombia en su Plan Nacional de Desarrollo y en las normas vigentes sobre inclusión y participación de estos en el sistema de compras públicas.

Las dinámicas propias del desempeño administrativo de las entidades públicas determinan formas de aplicación y valoración de los criterios diferenciales en los procesos de contratación por la dispersión y variación de las necesidades publicadas impactadas por las condiciones, sociales, territoriales presupuestales y políticas, lo que no permite una garantía para los grupos que pretenden beneficiarse con la aplicación de la norma, pues el desconocimiento de la misma y la aplicación acomodada de esta impide desarrollar la inclusión en cuanto a igualdad de actores señalados en el mercado de contratación.

Adicionalmente, la falta de regulación en la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021 respecto del control y seguimiento a la vinculación de miembros de la población en estado de vulnerabilidad para el cumplimiento de criterios de desempate, posibilita el detrimento de garantías laborales y la instrumentalización de esa población como medios para la adjudicación de contratos en los empates que se presenten en los distintos procesos competitivos regulados en el sistema de compras públicas.

Bibliografía

- Becerra, M. T., & Jimena Quesada, L. (2014). Tratado sobre protección de derechos sociales. Valencia: Tirant lo blanch.
- Cadena, C. A. (2015). Mutación de los derechos fundamentales por la interpretación de la Corte Constitucional Colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calsamiglia, A. (2010). Justicia, eficiencia y derecho. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12837218659036051876657/cuaderno4/Doxa4_17.pdf[1]
- Colorado Lobo, S. (2021). El Contrato Estatal como Materializador de los Derechos Fundamentales de la Comunidad Afrocolombiana (Acciones Afirmativas en la Contratación Pública para Comunidades Afro). Universidad Santo Tomás.
- Contaduría General de la Nación. (2023). Categorización de Departamentos, distritos y municipios. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>[2]
- Coraggio, J. L. (2004). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Serie de Documentos, Nro. 1.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Serie de Documentos Nro 1. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia SU-388/05. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia SU-389/05. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-667/06. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia No. C-932/07. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia No. C-293/10. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-684A/11. Magistrado Ponente: Mauricio Gonzalez Cuervo.
- Courtis, V. A. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Buenos Aires: Editorial TROTTA.
- Esteves Duran, L. (2022). Sistematización de experiencias de la Asociación de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Solidaria ASOECOPS en la localidad de Suba 2020-2022. Universidad Santo Tomás.
- Fernández, A. N., & Guamán Hernandez, A. (2014). Lecciones sobre estado social y derechos sociales. Valencia: Tirant lo blanch.
- Galvis Macías, I. H. (2018). Principales prácticas restrictivas a la libre competencia ejecutadas por los oferentes en el marco de procesos de selección de contratistas del Estado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 13(2), 11–52. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0002.06>
- Garistizabal, M. M. (2004). Derechos Fundamentales, conozcalos, ejérzalos y defiéndalos. Bogotá: Temas jurídicos.

- Gómez, A. M., Fajardo, C. L., Cadena, O. L. (2018). Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 11(21). [https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.epip\[3\]](https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.epip[3])
- Guarín Ramírez, E., Olarte López, L., & Garzón Barrera, J. (2019). El pluralismo social en la jurisprudencia de la corte constitucional colombiana y sus efectos en la materialización de los derechos. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 14(2), 11–34. <https://doi.org/10.15332/19090528/5046>
- Jácome Calvache, V. (2021). Investigar la economía popular y solidaria: metodologías, métodos, técnicas y su aplicación en casos ecuatorianos. Editorial.
- Lobo, E. J. (2019). El régimen de los contratos públicos. Bogotá: TEMIS S.A.
- Mena, J. M. (2021). Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Medellín: DIKË.
- Montoya, A. (2012). La nueva economía popular: ¿Una utopía realizable? *Realidad*, (131), 7-21.
- Pinzón Téllez, J. M. ., & Romero Cespedes, W. S. . (2021). Los pliegos de condiciones en el contrato de obra. *IUSTA*, (54). <https://doi.org/10.15332/25005286.6552>
- Portilla, K. P. (2003). Acciones positivas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*, Porrúa, 2003, pp. 2-5.
- Presidencia de Colombia. (2023). Secretaría de Transparencia revela el primer mapa de la impunidad en Colombia. petro.presidencia.gov.co
- Restrepo Arias, M. (2009). La economía popular: una alternativa de desarrollo. *Sophia*, 5, 13-34. Universidad La Gran Colombia, Quindío, Colombia.
- Rodríguez, P. A. (2007). *Contratos Estatales*. Bogotá: TEMIS.
- Ruiz Santiago, M. J. (2017). Situación y fuentes de financiamiento de las cooperativas no financieras en el Ecuador. *Revista de Derecho y Economía*, 1(1), 1-10.
- Sarria Icaza, A. M., & Tiribia, L. (2001). Economía popular: conceptuando antiguas y nuevas prácticas sociales. En J. P. O. Martí y P. Guerrero (eds.), *Jornadas Internacionales de Historia Económica, III Simposio*, 17.
- Sarria Icaza, A. M., & Tiribia, L. (2003). Economía Popular, acción colectiva y CTEP: relaciones y desafíos. *La otra economía*, (1), 129-146. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/26130/2795>
- Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. (s.f.). Contextos de la "Otra Economía". Recuperado de <https://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/view/1058/266>
- URTEAGA, E. (2009). LAS POLÍTICAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, págs. 181-213.