

ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E
INSTITUCIONES FINANCIERAS / ANDREY GEOVANNY RODRIGUEZ LEÓN
DESTINO JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVERA
ASUNTO PNVCF 2020, ENTREGA INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO
OBS

88111

Bogotá D.C.

2021EE0207217



Doctor

JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVERA

Director

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente – ANCP CCE

Carrera 7 No. 26 – 20 Piso 33 Ed. Seguros Tequendama

Bogotá D. C.

Asunto: *PNVCF 2020, entrega informe final de la Auditoría de Desempeño -Evaluación de la implementación de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia. 2016-2020-*

Respetado doctor O'meara:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República (CGR), para su conocimiento y fines pertinentes remito el informe final de la Auditoría de Desempeño mencionada en el asunto.

Sobre los hallazgos consignados en el presente informe y en lo que corresponda a la *Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente – ANCP - CCE*, debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en la Resolución Reglamentaria nro. Orgánica 42 del 25 de agosto del 2020.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes -SIRECI-, le solicito remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co, claudialvargas@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co

Atentamente,



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN

Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado

Revisó: María Cristina Quintero Quintero. Directora de Vigilancia Fiscal

Proyectó: Gloria Azucena Carrillo Urrego, Supervisora



INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS
SOSTENIBLES (CPS) EN COLOMBIA DE CONFORMIDAD CON LAS
POLÍTICAS Y PRIORIDADES NACIONALES CONSIDERANDO ASPECTOS DE
RESILIENCIA**

**AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA
EFICIENTE – ANCP CCE-
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS-
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP-**

2016 – 2020

**CGR-CDGPEIF - Nro 037
Noviembre 2021**



Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Contralor Delegado para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras

Andrey Geovanny Rodríguez León

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisora

Gloria Azucena Carrillo Urrego

Equipo de Auditores

Líder de Equipo

Karol Juliette Martínez Montero

Equipo Auditor

Wilson Ricardo Carrillo Moreno
Gladys Mayerli García Ortégón
Elizabeth Puentes Hernández
Mario Eduardo Vásquez Mendoza
Francisco Macías Plata
Jairo Iván Ortega Peña
Laura Melisa Cañón Gómez- DIARI
Juan Sebastián Arteaga A. – DIARI

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES DE LAS CPS EN COLOMBIA	6
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	9
2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	10
2.2. ENFOQUE Y ALCANCE	10
2.3. METODOLOGÍA	13
2.4. LIMITACIONES	14
2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO	15
2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL	17
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS	19
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	21
3.1 PREGUNTAS DE AUDITORIA	21
4. CONCLUSIONES	108
5. BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR	111
6. APÉNDICES Y ANEXOS	112

INDICE DE TABLAS

TABLA 1. Relación de hallazgos	19
TABLA 2. Meta e indicador de la PPYCS	22
TABLA 3. Ejemplo de diferencias en nombre de las entidades	29
TABLA 4. Diferencias de información en SECOP I Y II	30
TABLA 5. Dimensiones de la sostenibilidad	33
TABLA 6. Porcentaje de CPS entre 2018 y 2020 por agrupación	36
TABLA 7. Concepción de las CPS por las entidades encuestadas	38
TABLA 8. Datos del grado de conocimiento y uso de las herramientas de CPS	52

TABLA 9. Entidades capacitadas en CPS por la ANCP CCE y MADS	58
TABLA 10. Personas que intervienen en el proceso contractual sin capacitación en CPS	59
TABLA 11. Definición de las dimensiones de sostenibilidad aplicadas a la CPS	74
TABLA 12. Parte del catálogo de productos de aseo	96
TABLA 13. Cantidad de proveedores sin ventas	101
TABLA 14. Consolidado de calificaciones por criterio evaluado	103
TABLA 15. Grado de uso de los catálogos del IAD COVID 19	104
TABLA 16. Impacto deL COVID 19 en los proveedores	107

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1. Calificación colombia indicador 12.7.1 año 2020	26
Gráfico 2. Recursos invertidos por criterios de sostenibilidad 2010 – 2020	35
Gráfico 3. Aplicación de criterios sostenibles en la contratación pública	35
Gráfico 4. Porcentaje de inversión en CPS	37
Gráfico 5. Uso de lista prioritaria de bienes y servicios en CPS	38
Gráfico 6. Grupo ministerios	45
Gráfico 7. Grupo CARs	46
Gráfico 8. Grado de inclusión de aspectos de cps en los planes de desarrollo territorial	47
Gráfico 9. Lineamientos para incluir objetivos de cps en los planes de desarrollo territorial	47
Gráfico 10. Empleo de las herramientas de cps por grupo de entidades	52
Gráfico 11. Conocimiento y uso por tipo de herramienta de CPS	53
Gráfico 12. Uso de las diferentes herramientas de las CPS ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.	
Gráfico 13. Personal relacionado con la contratación sin capacitación en CPS	59
Gráfica 14. Percepción del sector privado sobre su participación en las CPS	70
Gráfico 15. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las dimensiones ambiental, social y económica.	76
Gráfico 16. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las ciudades capitales	78
Gráfico 17. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las CARs	78
Gráfico 18. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las gobernaciones	79
Gráfico 19. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en entidades no implementadoras	80
Gráfica 20. Palabras y frases que priman en el conteo	82
Gráfico 21. Percepción del seguimiento y control de las entidades compradoras	91
Gráfico 22. Soportes del seguimiento y control entidades compradoras	92
Gráfico 23. Volumen de ventas del IAD "Emergencias COVID19"	99
Gráfico 24. Percepción de satisfacción de cobertura del IAD covid 19	104
Gráfico 25. Percepción de oportunidad en el suministro de bienes IAD covid 19	105
Gráfico 26. Percepción de calidad de los bienes y servicios	105
Gráfica 27. Percepción de costos de transporte de los bienes y servicios del iad covid 19	106
Gráfico 28. Porcentaje de disminución de personal por efecto del covid19	107

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACOPI	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
AGR	Auditoría General de la República
AMP	Acuerdo Marco de Precios
ANCP CCE	Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
APC COLOMBIA	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
Art.	Artículo
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CCN CPS	Comité Coordinador Nacional de Compras Públicas Sostenible
CGR	Contraloría General de la República
CONFECAMARAS	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CPS	Compra Pública Sostenible
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAASU	Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENEC	Estrategia Nacional de Economía Circular
FENASEO	Federación Nacional de Empresas de Aseo
GRI	Global Reporting Initiative
IAD	Instrumento de Agregación de la Demanda
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAE	Modelo de abastecimiento Estratégico
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MNA	Meta Nacional Acordada
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
PAN CPS	Plan de Acción Nacional de CPS
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPYCS	Política de Producción y consumo sostenible
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SECOPI	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPPEL	Programa de Compra Pública Sustentable y Eco etiquetado por sus siglas en inglés
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano
UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

1. ANTECEDENTES DE LAS CPS EN COLOMBIA

Tras una amplia trayectoria de hechos relevantes en el escenario internacional en torno al desarrollo sostenible, en septiembre de 2015 mediante Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, diversos países entre ellos Colombia, adoptan los compromisos de la Agenda Mundial de las Naciones Unidas *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, hecho que representa un compromiso país para los siguientes 15 años.

La agenda busca que cada país cuente con un *“crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos”*; es decir, incorporar en sus políticas internas el desarrollo sostenible en sus dimensiones social, ambiental y económica.

El objetivo 12 de la Agenda 2030, relacionado con la *“Producción y consumo responsable”* fija 8 metas, entre ellas la 12.7 inherente a la *“promoción de prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”*.

El objetivo 12 busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, mediante *“hacer más y mejores cosas con menos recursos, incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida”* (Naciones Unidas, 2015).

Posteriormente, en 2018 Colombia se adhiere a la OCDE¹, quien enfatiza en que *“Los consumidores son clave para impulsar la producción sostenible y desempeñan un papel central en el desarrollo sostenible.”* Entre los lineamientos de la Organización para implementar y evaluar las CPS figuran:

“Tener en cuenta consideraciones medioambientales en la contratación pública de productos y servicios, (...) Tener en cuenta en la contratación pública de productos y servicios, que se garantice la transparencia, la no discriminación y la competencia, así como los impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida, Proporcionar el marco político adecuado para incorporar criterios de sostenibilidad en la contratación pública de productos y servicios, Proporcionar información, capacitación y asistencia técnica a los funcionarios involucrados en la contratación pública, (...) Disponibilidad y difusión de la información y herramientas creadas para facilitar las compras públicas verdes en el Gobierno

¹ Mediante Ley 1950 de 2019 el Congreso de la República aprueba el *«Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico»*, suscrito en París el 30 de mayo de 2018 y la *«Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico»*, suscrita en París el 14 de diciembre de 1960.

Nacional, así como los resultados y beneficios de su adopción, Fomentar el desarrollo de indicadores para medir y supervisar los progresos realizados en las compras públicas verdes y Evaluar las políticas de compra pública verde con el fin de garantizar que sean económicamente eficientes y ambientalmente eficaces.²

Es preciso reconocer que desde años atrás, Colombia venía considerando la importancia estratégica de involucrar el concepto de desarrollo sostenible en sus lineamientos de política, reconociendo la potencial contribución de la compra pública a tal objetivo.

En el año 2010 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formula la “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible”³ (PPYCS), en la cual se definen las prioridades, conceptos y estrategias de implementación. La política incorpora la estrategia de “Compras sostenibles de bienes y servicios”, e incluye la acción estratégica “Definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles”.⁴

Esta política concluye que las Compras Públicas Sostenibles (CPS) son relevantes para generar cambios en los modelos productivos y de abastecimiento, dado que el poder de compra del Estado puede orientar el comportamiento de los proveedores de bienes y servicios hacia la incorporación de prácticas de producción sostenibles que impulsen la eco-innovación y el reconocimiento y desarrollo de prácticas que favorecen el medio ambiente y la sociedad.

También incluyó en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo (PND), objetivos y acciones relativos al desarrollo sostenible y a la CPS. El capítulo 5 del PND 2006-2010⁵ destacó la necesidad de integrar las consideraciones ambientales en los procesos de planificación, a fin de promover la adopción de modalidades sostenibles de producción y consumo.

Para ello, entre otras líneas de acción, propone la formulación e implementación de herramientas y metodologías para promover el consumo sostenible, adaptadas a las condiciones sociales, económicas y ambientales de las regiones y del país, como el ecodiseño, el análisis de ciclo de vida y las CPS, entre otras.

² Tomado del documento “Estimulación De La Oferta y La Demanda De Productos Sostenibles A Través De La Contratación Pública Sostenible Y Eco- Etiquetado” (SPPEL). ”.

³ Esta política integra y actualiza la Política Nacional de Producción más limpia y el Plan Nacional de Mercados Verdes.

⁴ Tomado del informe final de seguimiento a la Política de Producción y Consumo Sostenible.

⁵ Mediante la Ley 1151 de 2007 se expide el PND 2006 – 2010.

El PND 2010-2014⁶ contempló la estrategia “*Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles*”, orientada a crear una cultura de consumo sostenible mediante la formulación e implementación de herramientas y metodologías que promuevan el consumo sostenible conforme con las condiciones sociales, económicas y ambientales de las regiones y el país.

El PND 2018 – 2022⁷ fue alineado con los ODS y considera acciones como: (i) Proponer modificaciones normativas del sistema de compras Públicas para el desarrollo de proveedores con énfasis en las MiPymes; (ii) Diseñar instrumentos normativos, proyectos o programas que promuevan las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor o agricultor familiar; (iii) Estimular la competencia en el mercado de operadores sociales, (iv) promover la compra pública innovadora para incrementar el valor público generado por el Estado; entre otros, aspectos afines a las CPS⁸.

Teniendo en cuenta la trascendencia de la implementación de los ODS y el papel que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) pueden representar en tal propósito; la IDI-OLACEFS promueve la iniciativa de realizar una “Auditoría Cooperativa de CPS utilizando análisis de datos – CASP, por sus siglas en inglés, “*basada en ISSAIs⁹ de Auditoría de Desempeño, abordaje integrado de Gobierno, “no dejar a nadie atrás”, y compromiso con múltiples stakeholders*”¹⁰, concentrando el interés en la evaluación de la implementación de la meta 12.7 de los ODS.

Los resultados de esta iniciativa se presentan en este informe, en el que es pertinente mencionar la definición de CPS adoptada por Colombia: “*Proceso mediante el cual las entidades del sector público satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas, de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la entidad, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente*”.¹¹

⁶Mediante la Ley 1450 de 2011 se expide el PND 2010 – 2014.

⁷ Mediante la Ley 1955 de 2019 se expide el PND 2018 – 2022.

⁸ Tomado del PND 2018-2022 en las páginas 118, 347, 420, 520.

⁹ Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

¹⁰ En el enlace <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/11/4b-Presentacion-Iniciativa-CASP-en-Asamblea-de-OLACEFS-2.pdf> se puede consultar las diapositivas con la presentación ante la Asamblea General Ordinaria de la OLACEF.

¹¹ Manual de compras sostenibles elaborada por el MADS, Alianza del Pacífico y Cooperación Alemana GIZ Pág. 18 y Guía Conceptual y Metodológica de CPS de MADS elaborada en 2012 y actualizada en 2017, pág. 6

88111

Bogotá D.C.,

Doctora

ALEJANDRA BOTERO BARCO

Directora

Departamento Nacional de Planeación – DNP-

Calle 26 # 13-19 - Edificio ENTerritorio

Bogotá

Doctor

CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS-

Calle 37 No. 8 – 40

Bogotá D. C

Doctor

JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVERA

Director

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente – ANCP CCE

Carrera 7 No. 26 – 20 Piso 33 Ed. Seguros Tequendama

Bogotá D. C.

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República (CGR) en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2020, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño a las – Compras Públicas Sostenibles (CPS), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal de eficiencia y eficacia con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (ANCP CCE), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la implementación de la meta 12.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) en el país.

Es responsabilidad de tales entidades el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) (ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, e ISSAI 300 que define los principios generales de la Auditoría de Desempeño), y las políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1. Objetivo General y Específicos

2.1.1 Objetivo General

Evaluar las acciones de la gestión gubernamental dirigidas a la implementación de la meta nacional acordada vinculada a la meta 12.7 de los ODS “*Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales*”, considerando aspectos de resiliencia.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Determinar el avance de Colombia hacia el logro de la meta nacional acordada (MNA) vinculada a la meta global 12.7, y la probabilidad de alcanzarla con base en la tendencia presente.
2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.
3. Analizar la resiliencia del sistema para la implementación de la política pública de CPS para el logro de la MNA.

2.2. Enfoque y Alcance

La Auditoría de Desempeño tiene por objetivo mejorar la eficiencia, eficacia y economía del sector público, contribuir a la buena gobernanza, aportar nueva información, análisis y perspectivas del asunto evaluado considerando como criterios de evaluación, además de las normas, las mejores prácticas nacionales e internacionales; aspectos que generan valor agregado a la gestión pública. Es por ello, que en su desarrollo los hallazgos son administrativos.

La auditoría puede utilizar diferentes enfoques: orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión; orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados y productos han sido alcanzados como se deseaba, y si los programas y servicios operan como se esperaba; y orientado al problema, que verifica y analiza las causas de los problemas

particulares o desviaciones de los criterios establecidos, o una combinación de estos.

Para esta auditoría los enfoques utilizados fueron orientados a resultados y sistemas, teniendo en cuenta que Colombia ha avanzado en las CPS desde vigencias anteriores, elaboró un Plan de Acción Nacional de CPS (PAN CPS) para un horizonte de cinco (5) años (2016-2020) y que la CPS configura un tema transversal al que confluyen distintas políticas públicas, sectores y niveles de la administración.

La auditoría verificó el grado de implementación de las CPS en el país y su avance en relación con la meta 12.7 de los ODS. Para ello, consideró las siguientes entidades auditadas:

- a) El DNP: Por sus funciones de coordinación de políticas públicas, articulación de la planeación entre el Gobierno Nacional y los demás niveles de gobierno; seguimiento a la ejecución y evaluación de resultados de las políticas del sector público¹² y su rol como Secretario Técnico de la Comisión Interinstitucional de los ODS en Colombia, cuyas funciones se establecen en el Decreto 280 de 2015¹³.
- b) El MADS: Entidad rectora de la gestión ambiental, formulador de la “*Política de Producción y Consumo Sostenible*” que contiene la estrategia de “*Compras responsables*”, pionero en la formulación e implementación de las CPS en el país, y a su vez ejecutor de la política
- c) La ANCP CCE: Ente rector que desarrolla e impulsa las políticas públicas del sistema de compra pública y las herramientas para la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. A su vez, líder de la implementación de la meta ODS 12.7 en Colombia, y ejecutor de la política.

En tanto el proceso auditor hizo parte de la Auditoría Cooperativa liderada por la IDI¹⁴-OLACEFS¹⁵, acogió los lineamientos y metodología prevista por tales

¹² Art. 2 del Decreto 2189 de 2017. Objetivos del DNP.

¹³ El artículo 7 del Decreto 280 de 2015 señala dentro de las funciones el apoyar técnicamente a la Comisión y preparar los documentos técnicos necesarios para ser considerados por ésta.

¹⁴ Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

¹⁵ La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS, es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente.

organizaciones, en especial la Metodología ISAM¹⁶, diseñada como herramienta para evaluar los avances y procesos relacionados con implementación de los ODS.

Si bien, determinadas temáticas de la auditoría se abordaron de manera general, algunos procedimientos focalizaron la evaluación en los bienes y servicios de aseo y cafetería, considerando que cumplen los criterios definidos por la IDI OLACEF:

- ✓ Susceptibles de analizar para las tres dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, económica y social).
- ✓ Materialmente significativos, es decir relevantes no sólo en términos financieros.
- ✓ Auditables desde el mandato de la CGR en los aspectos técnico, temporal y procedimental.

La auditoría contempla como principios rectores la coherencia e integración gubernamental. El asunto auditado implica vincular a las entidades nacionales mediante las cuales se evalúa la coherencia horizontal, y departamentos y municipios para evaluar la coherencia vertical.

Las muestras de auditoría incluyen entidades que participan en la compra pública que pertenecen a varios sectores de la administración pública, y al nivel nacional, departamental y local; entre ellas, las Alcaldías de ciudades capitales y Gobernaciones. Igualmente, entidades con responsabilidades o atribuciones relevantes en la implementación de la CPS como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs).

Para evaluar los avances en la implementación de CPS en Colombia, se analizó el periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020, periodo en el que convergen: (i) El compromiso de Colombia con los ODS, (ii) Los resultados del proyecto SPPEL¹⁷ en la formulación e implementación del PAN CPS y las herramientas de CPS, y (iii) Los avances de ejercicios piloto a nivel nacional, departamental y local.

Adicionalmente, consideró la resiliencia del sistema de compra pública en materia de sostenibilidad ante la contingencia generada por la pandemia COVID 19, temática que se abordó a través de preguntas relacionadas con el modelo de gobernanza y operacionalización de la CPS. Para este propósito se revisaron las acciones y normas de contratación pública desplegadas durante la Emergencia

¹⁶ La ISAM es “una Guía práctica destinada a apoyar a las EFS en la realización de auditorías de alta calidad de implementación de los ODS (...)”, basada en cinco (5) principios que son: 1. centrado en los resultados, 2. Reconoce la diversidad de las EFS, 3. Basada en las ISSAIs, 4. Inclusivo y 5. Valor agregado.

¹⁷ Sigla en inglés de Programa de Compra Pública Sustentable y Eco etiquetado.

COVID 19; así como el diseño y operación del Instrumento de Agregación de la Demanda IAD “COVID 19”.

2.3. Metodología

La auditoría realizada a la implementación de CPS en Colombia, se sustentó en el Modelo de Auditoría ISAM; así como en las siguientes metodologías, técnicas y procedimientos de recopilación y análisis de la información:

- a) Identificación de normas, leyes, decretos, reglamentaciones, fallos, jurisprudencia, convenios y tratados internacionales, entre otros, relacionados con CPS y las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y ambiental).
- b) Identificación de buenas prácticas internacionales en la implementación y desarrollo de las CPS, y experiencias favorables en países con características económicas y sociales similares.
- c) Dada la ausencia de información oficial y específica relativa a la CPS, se construyó un diccionario con palabras y frases relacionadas con criterios ambientales, sociales y económicos. El diccionario se utilizó en procedimiento de análisis de texto a los soportes de 3.122 procesos contractuales de Aseo y Cafetería publicados en las plataformas de contratación pública SECOP I y II, con la finalidad de identificar indicios de aplicación de criterios sostenibles en el ciclo contractual de los procesos seleccionados. Tal procedimiento se realizó con el apoyo de la DIARI¹⁸.

Previo a la aplicación del análisis al total de procesos contractuales, se realizó una prueba piloto que contrastó los resultados del análisis de texto con la revisión documental a una muestra de contratos, ejercicio que permitió afinar el diccionario, definir los criterios y comparar resultados preliminares del conteo automático con el obtenido de la revisión documental con la intención de validar el procedimiento, encontrando resultados similares.

- d) Para el análisis de tendencia de la CPS, la metodología consistió en solicitar a las entidades implementadoras¹⁹ y a entidades asociadas a las metas del PAN CPS, el diligenciamiento de formato XLS con la relación de contratos en que consideraran aplicaron criterios de sostenibilidad entre 2016-2010, con datos de valor, especificación del bien o servicio, criterio sostenible, e indicar si se trataba de un bien o servicio priorizado. Dicha información se consolidó y se contrastó

¹⁸ Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR.

¹⁹ Relacionadas en el punto 6 del oficio 8141-3-00548 del 3 de marzo del 2020 del MADS.

con el valor total de la contratación por entidad, información que se requirió a la ANCP CCE, a fin de establecer el comportamiento de la CPS. En tanto se presentaron casos en que el valor de los contratos reportados por las Entidades como sostenibles era superior al valor total de la contratación para la entidad informado por la ANCP CCE; se optó por incluir en el análisis solamente los casos en que el valor reportado por las entidades como CPS fuera menor o igual al valor total de la contratación informado por la ANCP CCE.

Posteriormente, con el apoyo de la DIARI se realizó análisis y triangulación de los datos mediante el uso del software estadístico R, para evaluar la calidad de la información y el empalme entre las dos fuentes de información.

Es importante precisar que en la encuesta se determinó un error no controlado, dado que algunas entidades informaron no tener conocimientos en CPS; sin embargo, sus contrataciones pueden incluir criterios de CPS lo cual podría subestimar el análisis del comportamiento de las CPS en Colombia.

- e) Entrevistas, encuestas y solicitudes de información a auditados, expertos y actores de interés, para conocer su gestión, percepciones y su participación en la implementación de CPS.

2.4. Limitaciones

En la auditoría se presentaron las siguientes situaciones, aunque se precisa que no afectaron el alcance ni el cumplimiento de los objetivos específicos:

1. La pandemia por Covid 19 limitó el contacto personal con los auditados, proveedores y demás grupos de interés por cuanto las medidas de confinamiento afectaron el diálogo ágil, abierto y favorable a la retroalimentación, aspecto relevante y necesario en la auditoría de desempeño.
2. La ausencia de datos de CPS y de una meta nacional actualizada según los principios y horizonte de la Agenda 2030, impiden establecer en qué medida el país está avanzando en la implementación de la CPS. Si bien se realizó un ejercicio exploratorio a partir de una encuesta a 173 entidades públicas que permite contar con datos aproximados del comportamiento de las CPS en el país, los resultados no pueden extrapolarse respecto a la tendencia nacional.

3. Los resultados de las preguntas de auditoría 3.2.3²⁰ y 2.2.2²¹ se toman para el 53.12% y 60.97% respectivamente de los encuestados, dada la baja tasa de respuesta, situación que impide generalizar los resultados a la población.

2.5 Concepto sobre el desempeño

La CGR como resultado de la auditoría conceptúa que el proceso de implementación de la CPS en Colombia opera parcialmente bajo los principios de eficacia y eficiencia, definidos como se ilustra a continuación:

Eficacia: El nivel de cumplimiento de la meta de la PPYCS, las acciones y metas del PAN CPS, actividades 2.62 a 2.65 del documento CONPES 3934 de 2018, acciones del plan de trabajo de la ANCP CCE como líder del ODS 12.7, los principios de enfoque integrado de gobierno, participación de partes interesadas, “no dejar a nadie atrás” y las tres (3) dimensiones de sostenibilidad definidos por Agenda 2030, y a nivel operativo la gestión y monitoreo de los criterios sostenibles incluidos en el AMP de Aseo y Cafetería II.

Eficiencia: La planeación financiera a mediano y largo plazo para continuar con las acciones que implementan las CPS en el país, junto con la ejecución financiera para el diseño de instrumentos de CPS (fichas técnicas, guías, herramienta de priorización, infografías, etc.) y capacitaciones asociadas a la interiorización de los conceptos de CPS, uso y utilidad de las herramientas para las entidades públicas aplicadas a las decisiones de compra.

El resultado obtenido se sustenta en los siguientes aspectos:

a. Aunque Colombia tiene una meta asociada a las CPS proyectada a 2019 en la PPYCS, esta no ha sido actualizada ni ajustada acorde con los principios y horizonte de la Agenda 2030. Tampoco se evidencian compromisos relativos a la CPS en los planes estratégicos sectoriales, departamentales y municipales (ciudades capitales), situaciones que impiden avanzar en el proceso de implementación.

Si bien existen acciones e iniciativas que han propendido por la consideración de los criterios sostenibles en la adquisición de bienes y servicios en la compra pública, la falta de información agregada y sistematizada de CPS dificulta establecer el

²⁰ ¿Cuál fue el impacto de la Emergencia Covid-19 en los proveedores de los IAD de Aseo y Cafetería II y III, e IAD Covid 1, catálogo de productos de aseo, teniendo en cuenta: 1) Nuevas actividades de aseo, 2) Modificaciones en las necesidades de la prestación del servicio, 3) Cambios en las características y cantidad de productos, 4) Variación en la empleabilidad del personal vinculado, 5) Variación de costos; entre otras; que pudieran afectar las condiciones de sostenibilidad previstas en los mismos?

²¹ ¿Participan distintas partes interesadas (sector privado, ONG, asociaciones, etc.) en la implementación de la política pública de CPS hacia el logro de la meta 12.7 de los ODS?

estado del proceso, las dificultades, logros y beneficios obtenidos, aspectos útiles y determinantes para la toma de decisiones.

b. El proceso de implementación de CPS no refleja un enfoque integrado de gobierno, de tal forma que articule acciones y estrategias de diversas políticas públicas con potencial de contribución a la CPS (PPYCS, economía circular, RAEE²², entre otras).

c. La hoja de ruta para cumplir con la meta 12.7 de los ODS no evidencia los mecanismos y compromisos de articulación con otras partes interesadas (proveedores, academia, gremios, medios de comunicación, entre otros), de tal forma que se aproveche la participación, la experiencia e innovación que estos pueden aportar al proceso.

d. Falta compromiso y oportunidad para formalizar y ejercer la gobernanza, requisito fundamental en la implementación de las CPS, por cuanto no se han conformado e institucionalizado las instancias previstas en el PAN CPS (Comité Coordinador Nacional de CPS, Comité Técnico y Grupos Transversales de Trabajo), los cuales tenían prevista su creación e inicio de su gestión desde el 2016 con atribuciones en el direccionamiento, investigación y desarrollo de estrategias de financiación en la implementación de las CPS.

Aunque en junio de 2021, producto de la presente esta auditoría, se formaliza Convenio Interadministrativo entre la ANCP CCE y MADS con el objeto de *“Aunar esfuerzos en la estructuración, diseño y desarrollo de herramientas e instrumentos estratégicos encaminados a la promoción, implementación, y medición de las CPS en Colombia, en el marco del PAN CPS”*, aún no se consolidan ni operan las instancias de gobernanza tal y como se consideraron en el PAN CPS.

e. Falta de apropiación y aplicación de los principios de las CPS, herramientas y guías de implementación por parte de los compradores públicos; resultado de la ausencia de un plan de capacitación con cobertura nacional y local, que considere las necesidades de las diferentes partes interesadas.

f. Aunque existen normas desde 2020 que promueven la incorporación del principio de *“no dejar a nadie atrás”* en la contratación pública²³ mediante disposiciones que propenden por tratos diferenciales para la vinculación de población vulnerable o rezagada, el ejercicio exploratorio realizado por la CGR a muestra de contratos de aseo y cafetería en SECOP I y II, no evidencia la aplicación de tal principio en los procesos contractuales.

²² Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos

²³ Principio rector de la compra pública sostenible en la dimensión social

Tal comportamiento contrasta con la contratación realizada a través de los AMP para tales bienes y servicios, procesos en los que figura como obligación la vinculación de víctimas de conflicto armado, personas en condición de discapacidad, desmovilizados, entre otros, en la ejecución de las órdenes de compra.

g. La línea estratégica 7 del PAN CPS tenía previsto implementar el Sistema Nacional de Información de CPS para el 2018 y generar a partir del 2020 reportes estandarizados y regulares nacionales e institucionales; sin embargo, a 31 de diciembre del 2020 no existen gestiones para dar cumplimiento al propósito de adaptar un sistema de información de contratación pública nuevo o preexistente, mediante la disposición de mecanismos o campos inherentes a la CPS, que permitan la captura, análisis y consolidación de resultados de los avances del país en CPS considerando los enfoques ambiental, social y económico.

h. La ANCP CCE no ha dispuesto medidas para dar continuidad a la incorporación de los principio y criterios de la CPS con el fin de que estos no queden desplazados durante situaciones de emergencia o contingencia.

i. Aunque el IAD “Emergencias Covid 19” flexibilizó los requisitos para las MiPymes, aspecto que propende por la sostenibilidad social y económica en la compra pública y que permitió incrementar su participación como proponentes en la provisión de los bienes y servicios ofrecidos a través del Instrumento, no se evidencian análisis y medidas tendientes a superar las barreras existentes en la selección como proveedores, cuando participan en un mercado abierto que no considera disparidad de condiciones a nivel de las empresas.

2.6 Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control

La evaluación de los riesgos y mecanismos de control combina los resultados del diseño del control de la fase de planeación con los resultados de la fase de ejecución, que considera la efectividad de los controles en relación con su capacidad para mitigar el impacto de los riesgos.

En el proceso auditor se evaluaron 32 riesgos y controles asociados a la implementación de la CPS en el país, obteniendo una calificación de 1.9 que según la metodología prevista en la Guía de Auditoría de Desempeño CGR²⁴ corresponde a una calificación **con deficiencias**, lo que significa que los controles mitigan

²⁴ Si la calificación esta entre 1 y 1.5 es Eficiente; entre 1.6 y 2.0 es Con Deficiencias, y entre 2.1 y 3.0 es Ineficiente

parcialmente el impacto de los riesgos identificados. A continuación, mencionamos los aspectos relevantes que justifican esta calificación:

La meta nacional asociada a las CPS no ha sido ajustada ni formalizada según el horizonte e integralidad de la Agenda 2030, por falta de mecanismos de articulación entre las entidades responsables de la dirección y liderazgo de la política.

La tardanza en la conformación del Comité Coordinador de CPS (CCN CPS) afecta la toma de decisiones estratégicas en materia de articulación, capacitación, comunicación y financiación. Igual acontece con la omisión en la creación del Comité Técnico y grupos de trabajo con entidades técnicas, aspectos que limitan el avance en la implementación de las CPS.

El proceso de implementación de la CPS no cuenta con una estrategia de comunicación ni se han definido objetivos, cronograma, recursos técnicos, económicos y proyección de alianzas con medios de comunicación. Los ministerios y autoridades ambientales no realizaron actividades de difusión y promoción de la CPS.

Se evidencia duplicidad de esfuerzos en actividades como el diseño de guías y capacitaciones por parte de la ANCP CCE y MADS, en tanto realizan actividades con los mismos propósitos, condición que impacta la eficiencia y eficacia del proceso. La intención de implementar la CPS no se ve reflejada en los documentos estratégicos de planeación de las entidades compradoras evaluadas en tanto no definen metas y acciones a nivel institucional que las fomenten.

Los mecanismos de control no permiten identificar los contratos con criterios de sostenibilidad en las dimensiones social, ambiental y económica; ni aseguran las cualidades de la información²⁵ que permitan contar con informes de sostenibilidad que midan el avance de la CPS en el país y apoyen la toma de decisiones.

Los mecanismos para supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales que involucren criterios de sostenibilidad son deficientes, lo que incrementa el riesgo de no detectar y corregir oportunamente las desviaciones. Así mismo, faltan mecanismos o estrategias de gobierno para motivar la participación de diferentes actores en la implementación de las CPS.

Finalmente, faltan controles para validar que los bienes y servicios requeridos incorporen criterios de sostenibilidad.

²⁵ Según la norma ISO27001 de 2013 las cualidades de la información son: confidencialidad, integridad, disponibilidad y seguridad.

2.7. Relación de Hallazgos y Beneficios

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 12 hallazgos administrativos y un beneficio cualitativo como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 1. Relación de Hallazgos

No.	Nombre del Hallazgo	Resumen	Entidades Responsables
1	Ausencia de una MNA acorde a la meta 12.7 de los ODS.	Ausencia de una meta nacional acorde con los principios y horizonte de la Agenda 2030. Aunque existe una meta relativa a las CPS en la PPYCS, el indicador asociado no cumple parámetros técnicos para que opere como mecanismo de evaluación y seguimiento.	ANCP CCE - MADS
2	Ausencia de información sistematizada de CPS	Los sistemas de información de compra pública no identifican los datos de CPS, necesarios para la evaluación de avances y toma de decisiones.	ANCP CCE
3	Comportamiento rezagado de la CPS en Colombia	La CGR realizó la exploración de datos de 2016 – 2020 para contrastarlos con la meta de la PPYCS; obteniendo para 2019 un resultado del 17% en relación con la meta del 30% prevista para esa vigencia. No es posible establecer una tendencia en relación con una meta a 2030.	ANCP CCE-MADS
4	Débil integración y coherencia en la implementación de la CPS	Debilidades en la conformación y funcionamiento de la Gobernanza integrada por el MADS, ANCP-CCE, y DNP, como instancia responsable de tomar decisiones estratégicas, dar lineamientos, liderar la coordinación y articulación sectorial y territorial de la política de CPS en el país.	MADS- ANCP CCE
5	Ausencia de un plan de financiación para implementar la CPS	Falta establecer las necesidades de recursos, y los mecanismos para coordinar acciones que permitan financiar las actividades a mediano y largo plazo de las CPS.	MADS – ANCP CCE
6	Insuficiente capacitación como requisito para implementar la CPS	Las capacitaciones realizadas no han tenido la cobertura y continuidad para generar el cambio cultural hacia las CPS.	ANCP CCE -MADS
7	Escasa integración de políticas afines a la CPS	Debilidades en los mecanismos de articulación y coordinación para integrar las acciones vinculadas en otras políticas afines a la CPS, de tal manera que haya un balance de las dimensiones de la sostenibilidad en esta materia.	ANCP CCE- MADS – DNP
8	Ausencia de alianzas estratégicas con actores no gubernamentales en el desarrollo de las CPS	No se han identificado aliados no gubernamentales claves que coadyuven al logro de la meta 12.7 de los ODS; tampoco se han concretado alianzas, acuerdos o convenios en este aspecto, no obstante haberlas previsto en las metas del PAN CPS a 2020.	ANCP CCE – MADS
9	Baja incorporación criterios sostenibles en contratos de aseo y cafetería SECOP	Se identificó bajo porcentaje de inclusión de criterios sostenibles en una muestra de contratos de Aseo y Cafetería de 2016 – 2020 registrados en el SECOP, así como aplicación desequilibrada de los criterios de sostenibilidad.	ANCP CCE- MADS

10	Falencias en supervisión y monitoreo a criterios sostenibles en AMP de Aseo y Cafetería II	Aunque el AMP de Aseo y Cafetería II incluye obligaciones relacionadas con criterios sostenibles, no se evidenciaron mecanismos de monitoreo y una supervisión adecuada por CCE y las entidades compradoras.	ANCP CCE
11	IAD Covid19 sin considerar criterios ambientalmente sostenibles	Falta de incorporación o actualización de criterios ambientales en el IA COVID 19, en aspectos como medios de embalaje y entrega de los bienes.	ANCP CCE
12	Barreras de las Pymes en los AMP e IAD Covid19	No se cuenta con análisis de impacto y resultados de la participación de Pymes en el IAD Covid 19 que identifiquen las barreras que afrontan en un mercado abierto que no reconoce su disparidad de condiciones frente a grandes empresas.	ANCP CCE


Elaboró: CGR

El beneficio cualitativo se logró con el reconocimiento e incorporación de los principios, fundamentos y herramientas de las CPS en la Gobernación del Meta.

2.8. Plan de Mejoramiento

Las entidades identificadas como responsables en la tabla No.1 deben suscribir un Plan de Mejoramiento con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme con la Resolución Reglamentaria Orgánica nro. 42 del 25 de agosto del 2020²⁶, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Atentamente,




ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó : María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó : Gloria Carrillo – Supervisora Auditoría *GAC*

Elaboró : Equipo Auditor y Karol J. Martínez M – Líder Auditoría



²⁶ "Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la CGR a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)".

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Acorde con el compromiso asumido por Colombia en torno a los ODS, en especial el relacionado con la meta 12.7, el presente informe de auditoría da cuenta de la gestión y resultados obtenidos en el propósito de definir una meta nacional acorde con la prevista en el contexto internacional, los logros o avances hacia su cumplimiento, la eficacia de la estructura de gobernanza propuesta para contribuir a tal objetivo, así como la resiliencia del sistema para implementar la CPS ante situaciones contingentes.

3.1 Preguntas de auditoría

De acuerdo con la metodología ISAM y las temáticas que propone para la evaluación de la implementación de los ODS, la IDI OLACEFS elaboró preguntas de auditoría de primer y segundo nivel como referentes a seguir de manera obligatoria para el análisis por parte de los países que participaron en la auditoría coordinada.

Las preguntas de tercer nivel fueron diseñadas por el equipo auditor a partir de los resultados de planeación de auditoría y análisis del contexto nacional.

Esta sección del informe presenta el análisis relacionado con la definición de la meta nacional acordada y la factibilidad de lograrla con base en las acciones implementadas para promover la compra de bienes y servicios sostenibles.

3.1.1 Preguntas asociadas al objetivo específico No. 1

Pregunta 1. *¿En qué medida está el Gobierno alcanzando la MNA vinculada a la meta global 12.7 y si es posible que la meta sea alcanzada con base en la tendencia presente?*

Pregunta 1.1 *¿Cuál ha sido el progreso de la meta nacional acordada (MNA) correspondiente a la meta global 12.7?*

Pregunta 1.1.1 *¿La definición de la MNA e indicador reúnen las características de la metodología SMART, que permitan evaluar el avance de las CPS en el país?*

Respuesta. La evaluación estableció inexistencia de una meta nacional específica acorde a la meta 12.7 de los ODS. Aunque existe una meta e indicador asociados a las CPS en la PPYCS desde 2010, estos no acogen elementos técnicos como los de la metodología SMART, la cual establece que un objetivo asociado a un indicador debe considerar cinco criterios: ser específico, medible, realizable, realista y limitado en el tiempo, aspectos concordantes con las metodologías del DANE y DNP para elaboración de metas e indicadores.

Lo evidenciado sustenta el siguiente hallazgo:

Hallazgo 1. Ausencia de una MNA acorde a la meta 12.7 de los ODS

En el marco de la Agenda 2030, el ODS 12 “*Producción y consumo responsable*”²⁷ involucra la meta 12.7 “*Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales*”.

No obstante, la CGR evidenció que en el contexto colombiano no existe una meta nacional acordada acorde a la meta 12.7 de los ODS, que considere las tres (3) dimensiones de la sostenibilidad de manera equilibrada, el enfoque integrado de gobierno, el cumplimiento del principio de “*no dejar a nadie atrás*” e involucramiento de distintas partes interesadas.

En virtud de lo anterior, para la evaluación el equipo auditor acoge la meta asociada a las CPS contenida en el plan de acción de la PPYCS, que constituye para la CGR la aproximación cuantitativa más cercana con el compromiso asumido por Colombia en la Agenda 2030, tal como se muestra a continuación:

Tabla 2. Meta e indicador de la PPYCS

	Meta 2014	Meta 2019
<i>Porcentaje de la inversión realizada en compras sostenibles de bienes y servicios priorizados en las entidades estatales</i>	10%	30%

Fuente: Política Nacional de Producción y Consumo sostenible, Metas generales, pág. 35 - Elaboró: CGR

Esta meta e indicador fueron planteados desde el 2010 en la PPYCS²⁸, con el objetivo general de “*orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población*”²⁹, propósito para el cual planteó entre las estrategias “(v) *Definir, reglamentar e implementar un plan de contratación pública sostenible con base en un sistema de información verificable, precisa y no engañosa de la calidad ambiental de los bienes y servicios sostenibles (...)*”³⁰.

²⁷ Mediante Resolución de Naciones Unidas A/RES/70/1 del 25 de septiembre de 2015 Colombia se compromete a adoptar los ODS

²⁸ El documento Base del PND 2010-2014, PND expedido por la Ley 1450 de 2011 incluye como lineamiento y acciones estratégicas, c) *Gestión Ambiental, Sectorial y Urbana* “(...) *se hace necesario el cambio en los patrones insostenibles de producción y consumo implementando la Política de Producción y Consumo Sostenible*”, página 441 del tomo II.

²⁹ Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) 2010, página 35.

³⁰ Ídem, páginas 39 y 40.

Analizada la meta e indicador, se estableció que no cumplen con los criterios y requisitos técnicos de la metodología SMART³¹ y guías elaboradas por el DNP y el DANE³², tal como se describe a continuación:

Específico: En el indicador “*Porcentaje de la inversión realizada en compras sostenibles de bienes y servicios priorizados en las entidades estatales*”, no se identifica los parámetros o variables objeto de contraste, en tanto no se define si el porcentaje de inversión será medido en relación con el total de compras, o con el total invertido en bienes y servicios priorizados. Tampoco especifica las entidades públicas que serán tenidas en cuenta para alcanzar la meta, dada la cantidad de entidades que caben en tal categoría, y que no todas realizan CPS ni el ejercicio de priorización de bienes y servicios.

Adicionalmente, el indicador no permite establecer, identificar, consolidar y estandarizar la información, aspecto en el que es importante destacar la diversidad de variables que concurren en la adquisición de bienes y servicios por parte del estado y que pueden diferir entre entidades en el ejercicio de priorización, por ejemplo, considerando impactos ambientales, sociales o económicos, relación entre gasto requerido para el bien o servicio y presupuesto total de la entidad, volumen de la compra o capacidad de respuesta del mercado, entre otros.

Medible: En la formulación de las metas e indicador no fueron definidos los mecanismos de recolección de información, periodicidad de reporte y estandarización de ésta, lo que no permitió la verificación, el análisis de resultados, la retroalimentación y el fortalecimiento de los compromisos institucionales.

El hecho de que la meta no sea específica y medible impide a su vez que esta pueda considerarse realista y realizable, por lo tanto, el indicador pierde su utilidad como herramienta de medición.

En cuanto a la **limitación en el tiempo**, se consideró un horizonte a mediano plazo (2014 y 2019); no obstante, dadas las dificultades en la obtención de la información, no ha sido objeto de ajuste conforme con las realidades del país. Adicionalmente, desde el 2010 y hasta 2020, no se conoce en términos cuantitativos el comportamiento de la CPS.

Adicionalmente, la matriz de seguimiento a indicadores de la PPYCS menciona actividades como la formulación del PAN CPS, capacitación a entidades públicas y proveedores, inclusión de criterios de sostenibilidad en los AMP, casos de éxito de

³¹ Según la Metodología SMART la definición de un objetivo asociado a un indicador debe considerar cinco criterios: específico, medible, realizable, realista y limitado en el tiempo.

³² Guía metodológica para la formulación de indicadores (DNP 2009), páginas 5, 18 y 19; y Guía _ Línea base de indicadores (DANE 2009), numeral 3.4, página 33

entidades que efectúan CPS, las cuales, si bien se relacionan y apoyan la implementación de CPS, no precisan su aporte al indicador propuesto.

De otra parte, de acuerdo con información del MADS³³ no se cuenta con línea base del indicador debido a que la estrategia de CPS se incluye en la agenda del país desde el año 2009 y se inició la priorización y establecimiento de criterios para los bienes y servicios a partir del año 2010; tampoco se dispone de información relativa a la metodología utilizada para el establecimiento de las metas fijadas para 2014 y 2019, ni la hoja de vida del indicador.

Aunque el MADS informó número y valor de contratos con criterios ambientales³⁴ con base en un análisis descriptivo de información extraída de la plataforma SECOP II³⁵ a partir de contratos marcados “*con obligación ambiental SI*” para los años 2017 a 2020; esta medición no involucra integralmente el concepto de CPS, por cuanto la obligación ambiental no atiende todas las dimensiones de la sostenibilidad, el ciclo de vida de los bienes y servicios, y las etapas del proceso contractual. De otra parte, la información es limitada ya que no considera la compra registrada en otras plataformas.

Por otro lado, la PPYCS emitida en 2010 consideró pertinente ajustar³⁶ la política atendiendo resultados de su evaluación, planteamiento que se refuerza en el informe de seguimiento efectuado por el MADS en 2017 del que resaltamos las siguientes conclusiones que hacen alusión a retos y dificultades detectadas junto con la propuesta de acción:

(...) Aunque el desarrollo de las CPS ha avanzado desde el ministerio, y de manera continua se hacen nuevos desarrollos año tras año, la falta de un mayor impacto a nivel de la totalidad de las compras públicas en el país hace que su calificación no llegue hasta 5³⁷. Ese impacto se realizará en la medida en que se establezcan metas claras sobre otros indicadores, y se adopte una metodología de medición que ayude en su cálculo (...)

³³ MADS. Comunicación 2400-2-567 del 30/08/2021

³⁴ Comunicación MADS 2400-2-0333 del 03/06/2021, numeral 3 y anexo archivo en Excel “Informe”.

³⁵ Plataforma de carácter transaccional que tiene la posibilidad de que las entidades informen si están incluyendo criterios de sostenibilidad ambiental.

³⁶ La política de PPYCS señala, que es “(...) susceptible de mejoramiento en el tiempo como debe ser su instrumentación, de acuerdo con la evolución de la realidad productiva, institucional y del propio consumidor, así como en la función de estudios específicos y sectoriales que se realicen en temas donde la información sea escasa o nula”. Pág. 45

³⁷ Fuera de texto: Informe final Evaluación PPYCS. MADS 2017, Metodología de análisis: “se construyeron fichas por cada una de las acciones instrumentales y/o indicadores, donde se especifica su nivel de avance en una escala de 1 a 5 (donde 1 es poco avance y 5 es muy alto avance), página 5.

Propuesta de acción: (...) 3. (...) fortalecer la herramienta de seguimiento a compras públicas sostenibles, en donde se pueda cuantificar en tiempo real la adopción y compra de productos con estas características, y así poner metas puntuales en su adopción...³⁸.

Adicionalmente, la Política de Crecimiento Verde emitida en 2018³⁹, incluyó la actividad 2.62 de actualizar la PPYCS bajo la responsabilidad del MADS, con hitos⁴⁰ que debían cumplirse en 2018 y 2019, relacionados con el diagnóstico de la implementación de la política actual y elaboración de propuesta de ajuste. Sin embargo, la actualización de la PPYCS no se ha materializado en una meta que permita direccionar las acciones, optimizar los recursos y coordinar los actores hacia un propósito nacional⁴¹.

Las debilidades en la PPYCS relacionadas con la meta en CPS, construcción del indicador e inexistencia de una línea base, obedecen a vacíos y omisiones en las acciones que debían adelantarse según los lineamientos establecidos y falta de oportunidad en la actualización de la PPYCS, aspectos que reflejan fallas en la gobernanza para la implementación de la CPS dado el incumplimiento de acciones y responsabilidades de actores relevantes en el proceso; así como, ausencia de lineamientos de política específicos para garantizar su aplicación.

Tales situaciones impiden contar con información para realizar seguimiento y monitoreo, que dé cuenta de los cambios en los patrones de producción y consumo a partir del comportamiento de las CPS para facilitar la toma de decisiones hacia acciones correctivas y de mejora en caso de ser necesario, y afectan la coherencia horizontal y vertical que se requiere para que se configure como una meta nacional.

Considerando que los objetivos y la estrategia de CPS de la PPYCS, aportan a la meta 12.7 de los ODS, se evidencia la necesidad de alinearla a los principios y horizonte de la Agenda 2030, especialmente en establecer metas específicas país a largo plazo que incluyan una ruta de trabajo con compromisos de partes interesadas y líderes, teniendo en cuenta los cambios y necesidades del contexto nacional; en aras de cumplir no sólo los compromisos internacionales, sino como instrumento de beneficio general para el país.

³⁸ Comunicación 8141-3-0055 del 13/04/2020. Anexo de respuesta numeral 1, Plan de Acción DAASU 2017, 6.1 Informe final Evaluación de PPYCS, MADS -2017, Estrategia 3, páginas 21, 58 y 60.

³⁹ Documento Conpes 3934 de 2018, Política de Crecimiento Verde, Objetivo específico 2 Fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y el consumo, Línea de acción 30 - Promoción de un consumo responsable y sostenible, página 64 y anexo Plan de Acción y Seguimiento PAS 3934.

⁴⁰ Hito 1. En 2018 el diagnóstico de la implementación de la política actual. Hito 2. En 2019 la elaboración de la propuesta de ajuste. Hito 3. En 2020 la revisión y ajuste de la propuesta e Hito 4. En 2021 Socialización y expedición de la política actualizada.

⁴¹ El MADS reporta que en el primer semestre de 2020 adelantó el diagnóstico de la implementación de la política actual, hito que debió adelantarse en 2018 y en segundo semestre la elaboración de primera versión borrador de estrategias y actividades del PAN CPS, línea estratégica prioritaria en la actualización de la PPYCS.

Pregunta 1.1.2 ¿El monitoreo y seguimiento de los resultados de la MNA permiten verificar el progreso frente a la meta global 12.7, de tal forma que facilite la toma de decisiones para avanzar en la implementación de una política nacional en CPS?

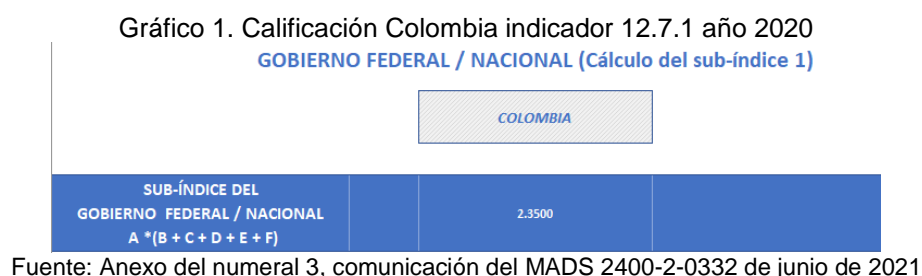
Respuesta. Las entidades responsables de emitir informes sobre el avance nacional de los ODS⁴² no incluyen datos para la meta 12.7 de los ODS, por lo tanto se considera que el monitoreo y seguimiento es incipiente⁴³.

Aunque existen actividades de seguimiento asociadas a las CPS en lo que concierne a la estrategia tres (3) de la PPYCS y el PAN CPS, estas no permiten verificar el progreso de Colombia en las CPS, y en ese sentido los reportes no ha sido utilizados para toma de decisiones de política, lo cual se espera superar en 2021 con la suscripción del Convenio Interinstitucional entre la ANCP CCE y el MADS, para actualizar y liderar la implementación del PAN CPS, entre otros aspectos.

Pregunta 1.2 ¿La tendencia del avance permite asumir que se cumplirá con la MNA en el tiempo y la forma acordados?

Pregunta 1.2.1 ¿Colombia cuenta con información para evaluar el avance de la meta nacional hacia el ODS 12.7?

Respuesta. Colombia participó en la medición del indicador 12.7.1 “Número de países que aplican políticas y planes de acción sostenibles en materia de adquisiciones públicas”, efectuada por PNUMA en 2020, y obtuvo calificación de 2.35 que la ubica en el nivel Intermedio-Bajo⁴⁴, tal como se muestra a continuación:



⁴² Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, DNP, DANE, CCE, MADS.

⁴³ Indicador: Si las cinco (5) entidades de las fuentes de información presentan informes de avance que reflejen el seguimiento y monitoreo de la meta 12.7 el nivel es óptimo, entre 3 y 4 entidades el nivel es medio y menos de tres entidades el avance es incipiente.

⁴⁴ Los indicadores pueden ser consultados en el enlace <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

Esta evaluación destaca avances como: (i) Existencia de un plan formal de implementación, (ii) Las normas permiten la inclusión de criterios de sostenibilidad, (iii) Diseño de herramientas de apoyo, (iv) Definición de criterios sostenibles en las tres dimensiones y (v) Seguimiento al plan, los cuales fueron considerados dentro del proceso auditor.

Analizada la gestión para disponer de mecanismos de registro, producción, recopilación y análisis de información de CPS, o la adaptación de las plataformas de contratación pública existentes, se estableció un estado incipiente⁴⁵ en la disponibilidad de información a nivel específico de CPS dado que el país no cuenta con datos de la contratación que considera criterios de sostenibilidad, aspectos que sustentan el siguiente hallazgo.

Hallazgo 2. Ausencia de información sistematizada de CPS

El proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 necesita datos desglosados, de calidad, accesibles, oportunos y fiables para medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones.

Según la Resolución A/Res70/1 de Naciones Unidas⁴⁶, *“Un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás. (...) Los procesos de seguimiento y examen a todos los niveles se guiarán por los siguientes principios: (...)*

f) Aprovecharán los procesos y plataformas existentes, cuando los haya, evitarán las duplicaciones y responderán a las circunstancias, capacidades, necesidades y prioridades nacionales. Evolucionarán con el tiempo, teniendo en cuenta los problemas emergentes y el desarrollo de nuevas metodologías, y reducirán al mínimo la carga que supone la presentación de informes para las administraciones nacionales. (subraya fuera de texto)

g) Serán rigurosos y con base empírica, se fundamentarán en evaluaciones dirigidas por los países y en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales.

⁴⁵ Se calificará de 10 a 100 cada ítem, multiplicándolo por el porcentaje, y se determinará una calificación final para determinar el grado avance en el ajuste a los sistemas de información hacia la CPS, considerando: Entre 10 y 40, incipiente. Entre 41 y 79, en proceso. Entre 80 y 100 óptimo.

⁴⁶ Colombia como Estado miembro de las Naciones Unidas participó en la Asamblea General mediante la cual se adoptó la Agenda 2030 con los ODS, la cual se formalizó con la Resolución A/Res70/1 de 2015.

Por su parte, el art. 3 de la Ley 1150 de 2017⁴⁷ señala: “(...) el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, el cual: a) *Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos (...) según lo defina el reglamento;* b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía; c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, (...) e; d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. (...)” (subraya fuera de texto)

Así mismo, el PAN CPS consideró relevante disponer de un sistema de información de CPS que permitiera medir el progreso “*para evaluar si las CPS logran sus objetivos previstos. Las formas de medir el progreso incluyen el monitoreo, la evaluación y documentación. En este caso, la preparación de una forma sistematizada de captura, procesamiento y desarrollo de informes son trascendentales para apoyar el proceso de implementación y vinculación con más actores.*”

En virtud de lo anterior, se analizó la gestión encaminada a disponer mecanismos de registro, producción, recopilación y análisis de información de CPS, o la adaptación de las plataformas de contratación pública existentes, teniendo en cuenta que la ANCP CCE administra la información de la compra pública a través de los sistemas de información SECOP I, SECOP II y TVEC⁴⁸.

Producto de la evaluación se estableció un estado incipiente en la disponibilidad de información a nivel específico de CPS, así como falencias en la información de contratación pública en general, que debería operar como el principal referente e instrumento para toma de decisiones respecto a CPS. Lo anterior, sustentado en las siguientes circunstancias:

a) Identificación de la CPS

No se ha considerado por parte de las entidades líderes, la definición de prioridades y necesidades de información de CPS; ni la destinación de campos o mecanismos que permitan hacer registros en los sistemas de información, de tal forma que a partir de ellos resulte factible la generación de estadísticas y reportes de CPS.

Si bien el SECOP I y II incluyen casillas que podrían dar indicios de inclusión de criterios sostenibles en los contratos, por ejemplo “*Obligación ambiental*”, “*Es pyme*”, “*Sexo Representante Legal de la Entidad*”, “*Obligaciones postconsumo*”, algunas no son

⁴⁷ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

⁴⁸ Es importante mencionar que el país ha implementado las CPS desde el 2016 y la ANCP CCE fue designada como líder del ODS 12.7 desde el 15 marzo de 2018, según el anexo E del documento CONPES 3918 de 2018.

de obligatorio diligenciamiento y no se ha explorado el potencial uso que los usuarios pueden dar a esta información.

Situación similar acontece en SECOP I con los campos “ID Familia” y “Nombre Familia”⁴⁹ para los que la consulta de datos abiertos⁵⁰ permitió establecer que existen 3.160.471 registros sin información (30.70% de 10.295.643 que conforman el total); por lo que se infiere que el sistema carece de un campo de validación que garantice el diligenciamiento total de la información, aspecto relevante si se tiene en cuenta que estos campos podrían contribuir a la identificación de bienes y servicios de características sostenibles o priorizados, y a la generación de reportes por grupos o clases para efectos de contrastes útiles para la labor de monitoreo y seguimiento.

b) Ausencia de un mecanismo de identificación único que permita integrar la información de las 3 plataformas con relación a una misma entidad.

La migración del SECOP I (sistema repositorio de datos) a SECOP II (sistema transaccional), no se ha llevado a cabo bajo un esquema de articulación a nivel de diseño estructural, de tal forma que cuente con parámetros técnicos que permitan establecer los nexos y continuidad de los flujos de información.

Aspecto relevante, por ejemplo, para la identificación de las entidades compradoras en tanto los datos pueden variar en la forma como registran su nombre en los aplicativos. A manera de ejemplo:

Tabla 3. Ejemplo de diferencias en nombre de las Entidades

NIT	Nombre en SECOP II	Nombre en SECOP I
800215807	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS
891800498	GOBERNACIÓN DE BOYACÁ	BOYACÁ GOBERNACIÓN
899999083	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DAPRE
899999090	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO MINHACIENDA
901038962	METRO DE BOGOTÁ SA	BOGOTÁ DC METRO DE BOGOTÁ S.A

Fuente SECOP I y SECOP II Elaboró: CGR

Por otra parte, existen entidades con un mismo NIT y no cuentan con otra llave de identificación que permita desagregar la contratación realizada; la consulta de su información depende del nombre, que en muchos casos es diferente entre las dos plataformas, como se presenta a continuación:

49 contienen información relacionada con el clasificador de bienes y servicios de Naciones Unidas (UNSPSC), registro que según el diccionario de datos corresponde al “Segundo nivel de detalle dentro de la caracterización del bien o servicio”

50 <https://colombiacompra.gov.co/transparencia/conjuntos-de-datos-abiertos>

Tabla 4. Diferencias de información en SECOP I y II

NIT	SECOP I		SECOP II	
	No. Ent. Asociadas	Descripción Entidades	No. Ent. Asociadas	Descripción Entidades
819006386	1	(1) Magdalena Dto. Adm. de la Sostenibilidad ambiental DADSA	0	Sin resultados
890399011	1	(1) Valle del Cauca Alcaldía Municipio de Cali	27	(1) Alcaldía de Santiago de Cali (1) Consejo Municipal (8) Departamentos administrativos (15) Secretarías departamentales (2) Unidades Administrativas Especiales
892115015	2	(1) La Guajira administración temporal del sector de Agua potable y saneamiento básico (1) Guajira administración temporal del sector educativo para el departamento de la Guajira Riohacha	3	(1) Gobernación de la Guajira (2) Administraciones temporales Agua y Saneamiento Básico
899999061	5	(4) Secretarías (1) Veeduría	40	(15) Secretaria Distrital (19) Alcaldías Locales (2) Departamentos Administrativos (1) Fondo de Desarrollo Local (1) Personería (1) Unidad Administrativa Especial (1) Veeduría
901034790	1	(1) DC Instituto Distrital de ciencia biotecnología e innovación en salud IDCBIS	0	Sin resultados
900140515		Sin resultados	1	(1) Instituto Distrital de Turismo
Total	10		71	

Fuente: <https://colombiacompra.gov.co/transparencia/conjuntos-de-datos-abiertos> a 15 de enero de 2021
Elaboró: CGR

c) Debilidades en los mecanismos de verificación y control para garantizar la calidad de información.

Del proceso de exploración a las bases de datos realizado por la CGR, se encontraron errores perceptibles (detectados a partir del comportamiento anormal del valor de las compras) sin evidenciar acciones efectivas por parte de la ANCP CCE para detectar y requerir los ajustes a la información, más aún cuando las

Entidades⁵¹ están obligadas a cargar información oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en SECOP.

Por ejemplo, en algunos casos no fue posible verificar el valor de la transacción debido a que no se cargaron documentos soporte que permitieran comprobar el valor de las operaciones; existen registros de “*Nombre de la Entidad*” identificados como “*Z Entidad de Prueba*” o Nit “*No definido*”, lo cual genera incertidumbre respecto de la calidad de la información que reposa en las bases de datos. Es de anotar que omitir el ajuste del proceso para evitar que se presente este tipo de situaciones, afectará los análisis que se realicen en CPS.

Por otra parte, la TVEC reportó 20 órdenes de compra vinculadas con el AMP Aseo y Cafetería II, sin embargo, de acuerdo con la fecha de colocación, corresponden al AMP Aseo y Cafetería III. Error relevante dado que las obligaciones relacionadas con los criterios sostenibles son diferentes entre estos dos AMPs, tal como se expone a continuación:

En el AMP de Aseo y Cafetería II las obligaciones sostenibles implicaban que mínimo el 1% del personal contratado por los proveedores debía corresponder a víctimas del conflicto armado o desmovilizados, y el 20% del café y 100% de la panela debían proceder de zonas de consolidación⁵².

Por su parte, en el AMP III el porcentaje mínimo de personal contratado con tales características era del 2%; el suministro del café podía corresponder a alguna denominación de origen de café de Colombia o cafés elaborados bajo algún proyecto productivo de la Unidad de Víctimas o la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y omite obligaciones específicas relacionadas con la procedencia de la panela.

Tales inconsistencias en la información de la TVEC, pueden inducir a errores a supervisores y terceros interesados, respecto a los criterios sostenibles que deben ser objeto de seguimiento, por cuanto el responsable puede remitirse a condiciones y términos de la operación primaria que no corresponden.

⁵¹ La Circular Externa 001 del 10 de febrero de 2021 emitida por la ANCP CCE, contiene la relación de algunas entidades (Alcaldías Municipales de Departamento del nivel centralizado y descentralizado, Órganos de Control, Órganos Autónomos, entre otras.) que publican la contratación en SECOP I y la fecha a partir de la cual se espera que usen SECOP II.

⁵² Zonas de Consolidación: Son las zonas que han sido seleccionadas porque allí han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del ambiente.

Los casos descritos evidencian debilidades en la calidad de la información de contratación pública y ausencia de información específica de CPS, debido a que no se disponen mecanismos de validación y control en los sistemas de información y de políticas efectivas de afinamiento de bases de datos que permitan detectar y corregir oportunamente inconsistencias a fin de contar con información fiable, oportuna y veraz.

Como otras causas podemos destacar: (i) Vacíos en la estructura institucional responsable de la implementación de la CPS; ii) Falta de una meta hacia el ODS 12.7 que permita determinar los campos y la información específica que se requiere para medir los avances de la CPS; (iii) Omisión en la definición de aspectos técnicos para el diseño e inclusión de los campos relativos a CPS en la fase de requerimientos y en los procesos de ajuste de los sistemas SECOP I y TVEC, y (iv) Falta de diagnóstico para el aprovechamiento de algunos campos existentes, que podrían utilizarse para recabar información de CPS.

Lo anterior, considerando que el numeral 8, del artículo 3 de Decreto Ley 4170 de 2011, dispone que la ANCP CCE tiene dentro de sus funciones el *“Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia (...)”*

Tales circunstancias dificultan el monitoreo, evaluación y seguimiento del logro a nivel de las entidades y del país, respecto de la cantidad y monto de CPS frente al total de compras, como medida de avance de la meta 12.7. Así mismo, conlleva a que la información no sea de calidad, generando el riesgo de que los informes de supervisión que se emiten a partir de ésta contengan inconsistencias.

Pregunta 1.2.2 *¿Las CPS agregadas realizadas durante el periodo comprendido entre el 2016-2020 por las entidades públicas a evaluar, permiten inferir una tendencia creciente de CPS en Colombia, coherente con la MNA y la meta 12.7 de los ODS?*

Respuesta. Dada la ausencia de datos soportados en sistemas de información que permitan dar cuenta de los avances y progreso hacia el logro de la meta 12.7, la CGR desarrolló un procedimiento de solicitud y análisis de información según el cual, en el 2019, el porcentaje de la CPS en las entidades evaluadas ascendió al 17%⁵³, porcentaje que resulta inferior a la meta planteada para esa vigencia (30%) en la PPYCS.

Aunque los datos revelan comportamientos disímiles por vigencias y grupos evaluados, destacan los resultados favorables obtenidos por Bogotá D.C., potencial referente del proceso de implementación de la CPS, datos que contrastan con las

⁵³ El porcentaje de CPS se obtiene de aplicar promedio simple de los grupos analizados.

demás agrupaciones, en especial las del nivel territorial. Adicionalmente, evidencian la predominancia del componente ambiental y rezago de las dimensiones social y económica.

Hallazgo 3. Comportamiento rezagado de la CPS en Colombia

El Preámbulo de la Resolución por la cual se adopta la Agenda 2030 con sus ODS indica que *“los objetivos y metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”*.

Las CPS se definen como el *“Proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente.”*⁵⁴

En tal sentido, las dimensiones del desarrollo sostenible resultan aplicables a la compra pública, según el siguiente alcance⁵⁵:

Tabla 5. Dimensiones de la Sostenibilidad

Social	Ambiental	Económico
Considera un trabajo justo y decente, reconociendo los derechos fundamentales y salarios justos.	Considera el menor impacto ambiental posible a lo largo del ciclo de vida de un bien o servicio.	Se basa en preceptos de economía, eficiencia, eficacia, conveniencia e innovación.

Fuente: Auditoría CASP - Elabora: CGR

La PPYCS definió como meta e indicador relacionado con el tema de la sostenibilidad en la compra pública la *“Inversión realizada en compras sostenibles de bienes y servicios priorizados en las entidades estatales. Meta 2014 (10%), meta 2019 (30%)”*.

Teniendo en cuenta que no se dispone de datos soportados en sistemas de información que permitan dar cuenta de los avances y progreso hacia el logro de la meta 12.7, la CGR realizó un ejercicio de solicitud de información, construcción de una base de datos de CPS y aplicación de analítica de datos, con el propósito de explorar e identificar el comportamiento de la CPS en Colombia.

⁵⁴ Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles, Ministerio de Medio Ambiente. Pág. 6

⁵⁵ Auditoría CASP: Elementos clave para la implementación de la CPS, Mendoza Ricardo y Ortega Elard, equipo IDI-OLACEFS

Para tal fin, aplicó una encuesta y solicitud de información a una muestra de las entidades públicas implementadoras⁵⁶ y entidades objetivo⁵⁷ del PAN CPS, para que tales entidades reportaran los contratos suscritos entre 2016 y 2020 que incluyeron criterios de sostenibilidad en sus diferentes dimensiones.

Los reportes recibidos fueron comparados con el valor de la contratación total de cada entidad según información reportada por la ANCP CCE. Posteriormente, los resultados consolidados también se compararon con la meta relativa a CPS planteada para 2019 en la PPYCS.

La muestra involucró entidades de los distintos sectores y niveles de la administración agrupadas así: Ministerios, Alcaldías de ciudades capitales (excepto Bogotá D.C.), Bogotá D.C., Gobernaciones, CARs, y entidades implementadoras, las cuales pueden ser consultadas en el anexo 2.

Los análisis realizados permitieron concluir:

1. La implementación de la política de CPS en Colombia ha dado mayor importancia al componente ambiental dado su origen en el MADS; dejando rezagadas las dimensiones social y económica. Así mismo, no se ha desarrollado un fuerte componente de inclusión social que incorpore el principio de la Agenda 2030 *“no dejar a nadie atrás”*.

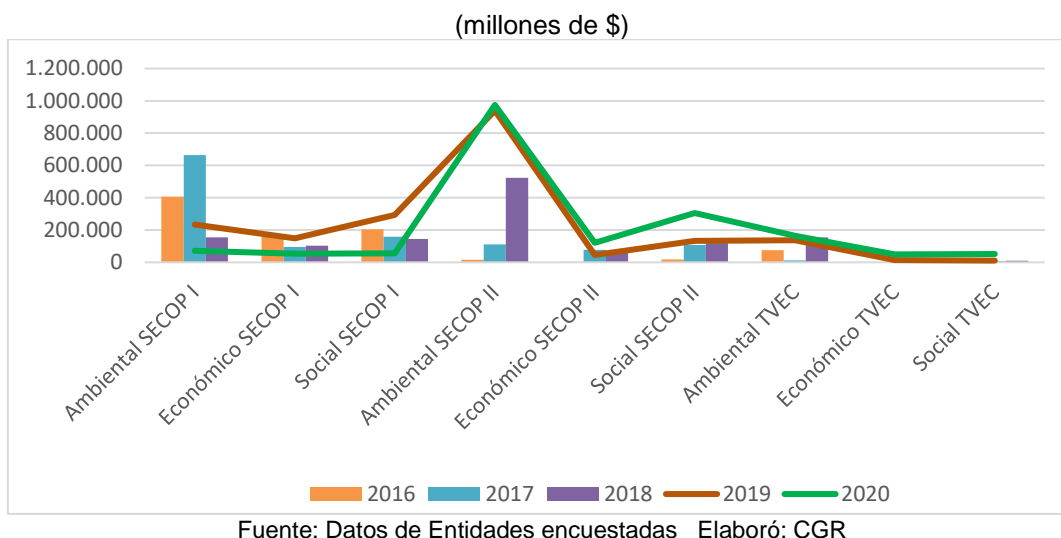
Aspecto relevante si se tiene en cuenta que promover las tres dimensiones en igualdad de importancia, permitirá al Estado generar un cambio en la demanda, de forma tal que reconozca no sólo la producción limpia, sino que propicie un crecimiento económico incluyente, con capacidad de aportar al cumplimiento integral de los objetivos de la Agenda 2030.

⁵⁶ Las entidades implementadoras fueron informadas mediante oficio 8141-3-00548 del 3 de marzo del 2020 y corresponden a (Ministerio de Defensa, Dimar, DIAN, MinCIT, MinTIC, RTVC e ICETEX y 88 entidades del distrito capital destacándose la Secretaria Distrital de Ambiente y Secretaria Distrital de Educación)

⁵⁷ Las entidades objetivo para implementar las CPS según el PAN de PCS son el 50% de los Ministerios, Autoridades ambientales Nacionales, Departamentos y Municipios.

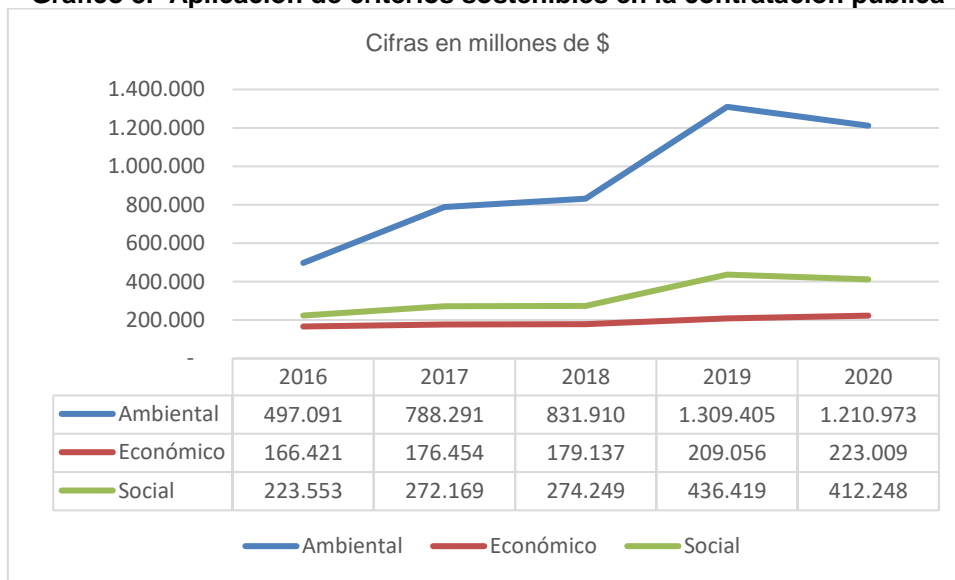
A partir de los datos de CPS remitidos por las entidades encuestadas, se muestra en el siguiente gráfico el comportamiento desagregado por plataforma de contratación, por dimensión sostenible y por vigencia:

Gráfico 2. CPS por plataforma, por dimensión sostenible y por vigencia 2016 – 2020



Para evidenciar el comportamiento diferencial de la aplicación de los criterios sostenibles, se muestra a continuación el consolidado de las tres plataformas.

Gráfico 3. Aplicación de criterios sostenibles en la contratación pública



2. A pesar del comportamiento oscilante en el consolidado de la CPS en las entidades analizadas, se pudo evidenciar que en el 2019 el porcentaje promedio de la CPS para los grupos analizados ascendió al 17%⁵⁸ como se muestra en la tabla No.7, el cual resulta inferior a la meta establecida del 30% para esa vigencia en la PPYCS. Cabe anotar que se efectúa el comparativo únicamente para esa vigencia en tanto la PPYCS solo estableció meta para 2014 y 2019 siendo este último el único coincidente con el alcance de la auditoría.

Es de mencionar que en el 17%, como resultado promedio para 2019, se destaca el comportamiento de la CPS de Bogotá D.C y de los Ministerios con porcentajes de CPS de 49% y 35% respectivamente en relación con su contratación total; mientras que los otros grupos (alcaldías, gobernaciones y autoridades ambientales nacionales), presentan menor adopción de criterios sostenibles en su compra pública.

Los datos también evidencian la disminución de la CPS durante la vigencia 2020, para los grupos Bogotá y Ministerios, posiblemente derivada de la emergencia generada por la pandemia Covid 19.

3. El contraste de la información del total de contratación enviada por la ANCP CCE con el de la CPS reportada por agrupaciones, permite establecer un comportamiento disímil entre los grupos analizados; no obstante, se destaca el grupo de Bogotá cuyas CPS entre 2018 y 2020, representan en promedio el 31.38% del total de su contratación para el mismo periodo, tal como se muestra en la siguiente tabla, lo que refleja el compromiso de Bogotá D.C. en la implementación de las CPS, cuyos resultados muestran mayor progreso en relación con las entidades objetivo del PAN de CPS, que pretendía que las Alcaldías, Autoridades Ambientales Nacionales, Gobernaciones y Ministerios actuaran como entidades líderes y sirvieran de ejemplo para impulsar las CPS.

Tabla 6. Porcentaje de CPS entre 2018 y 2020 por Agrupación

Agrupación / Año	2018	2019	2020	Promedio
Alcaldías de Ciudades Capitales	15.99%	7.71%	10.45%	11.38%
Autoridades Ambientales	2.03%	5.08%	12.46%	6.52%
Bogotá D.C	16.25%	49.80%	28.09%	31.38%
Gobernaciones	1.41%	2.05%	3.47%	2.31%
Implementadoras	4.15%	3.15%	5.46%	4.25%
Ministerios	8.57%	35.27%	5.74%	16.53%
Promedio Simple	8.07%	17.18%	10.95%	12.06%

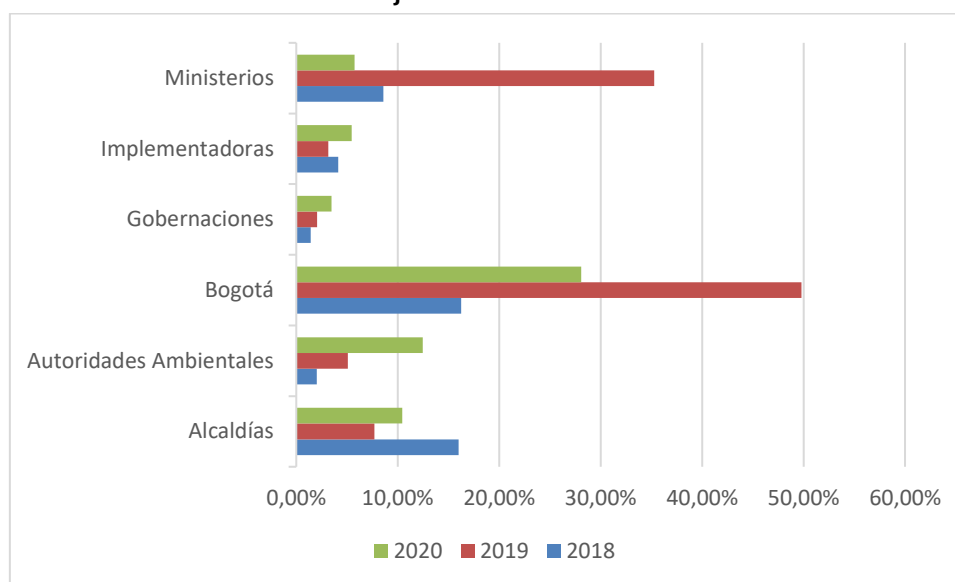
Fuente: Entidades encuestadas y la ANCP CCE Elaboró: CGR.

⁵⁸ El porcentaje de CPS se obtiene de aplicar promedio simple de los grupos analizados.

Los resultados para Bogotá obedecen, entre otros aspectos a: (i) decisión de acoger y apropiar los conceptos de CPS desde la gobernanza; (ii) emitir lineamientos a sus entidades adscritas y vinculadas para adoptar las CPS y (iii) exigir a los funcionarios del Distrito Capital participar y certificarse en el curso de CPS realizado por el MADS, hecho que permitió no solo la implementación de la CPS, sino la interiorización de los conceptos.

La siguiente gráfica destaca el comportamiento de Bogotá, así como y el rezago en el proceso para las demás agrupaciones.

Gráfico 4. Porcentaje de Inversión en CPS 2018- 2020

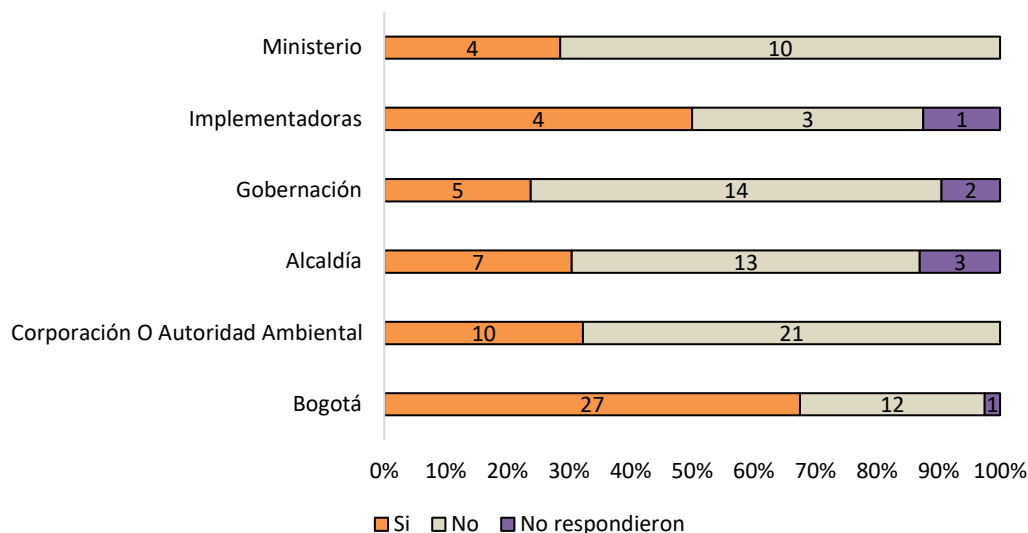


Fuente: Entidades encuestadas y ANCP CCE Elaboró: CGR

4. La mayor parte de las entidades objetivo de implementación de CPS no han hecho uso de la herramienta de priorización de bienes y servicios⁵⁹, de forma tal que se consideren variables como requerimientos técnicos, conciencia del impacto social y ambiental de los bienes y servicios adquiridos, análisis de costos directos e indirectos, histórico de volúmenes de compra, o prioridades del gobierno nacional, al momento de tomar decisiones sobre su CPS, tal como se presenta en la siguiente gráfica en la que se ilustran resultados de encuesta acerca del uso de la herramienta de priorización:

⁵⁹ La herramienta de priorización de bienes y servicios fue diseñada por en MADS en el marco del proyecto SPPEL para ayudar a las entidades a identificar los bienes y servicios prioritarios y estratégicos de la entidad como una de las etapas del proceso de implementación de CPS. Tomado del instructivo de Priorización de 2017.

Gráfico 5. Uso de lista prioritaria de bienes y servicios en CPS



Fuente: Entidades encuestadas Elaboró: CGR

De acuerdo con las cifras, los compradores públicos no han apropiado el aplicativo y la herramienta de priorización, en tanto las respuestas afirmativas acerca de su uso corresponden al 42% del total de las entidades encuestadas.

5. El análisis de algunas respuestas de las entidades sobre contratos sostenibles, evidencia que aún no conocen o no han interiorizado el concepto de CPS dado que en la descripción del criterio de sostenibilidad hicieron alusión al beneficio esperado o necesidad a satisfacer por el Estado, y no a la aplicación de los criterios sostenibles en la cadena contractual y en el proceso productivo de los bienes y servicios, tal como se aprecia a continuación, por lo cual los resultados del análisis pueden estar sujetos a un margen de error:

Tabla 7. Concepción de las CPS por las entidades encuestadas

Año	Contrato	Bien o servicio	Explicación de la entidad respecto al criterio sostenible aplicado
2016	SDS-LP-001-2016 Alcaldía	Suministro de alimentos para niños, niñas y adolescentes del Municipio de Bucaramanga dando prelación los estratos 0,1 y 2, víctimas de conflicto armado, comunidades étnicas etc. Criterio sostenible reportado: social	Estos complementos alimentarios mejoraron la calidad de vida a través de la seguridad alimentaria de la población objeto del contrato, disminuye su estado de vulnerabilidad.
2020	29452	Contrato interadministrativo para la implementación del servicio de los nuevos espacios públicos de acceso a internet y mantenimiento de los puntos ya existentes. Criterio que reporta: (criterio de Sostenibilidad e innovación tecnológica)	Fortalecer aspectos como educación y formación para el empleo, conectividad, seguridad, generación de ingresos y empleo, emprendimiento, Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). (...) Apoyo al acceso que soporta a la

			ciudadanía por medio de la tecnología. permite conectividad y soluciones con herramientas tecnológicas
2016	MC SA 023 2016	Llevar a cabo el suministro, dotación e instalación de equipos de sonido para el auditorio del centro de cultura y de convenciones. Criterio que reporta: social	No lo desarrolla
2016	2016-PC-MC-111 Alcaldía	Adquisición de equipos de oficina y demás elementos para el funcionamiento de la Mesa Municipal de participación efectiva de víctimas. Criterio que reporta: económico	Se dio puntaje mayor al menor precio ofrecido
2018	329 Ministerio	Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos para la formulación, implementación y desarrollo de proyectos e iniciativas productivas para los sujetos de reparación colectiva. Criterio que reporta: social	Beneficio para la sociedad

Fuente: Entidades encuestadas Elaboró: CGR

En los anteriores ejemplos se puede concluir que aún no se tienen interiorizados los fundamentos de las CPS; así como el alcance y significado de la inclusión de criterios sostenibles en la compra pública.

Es preciso indicar que se omitió en el análisis, información de algunas entidades compradoras que reportaron un valor de contratación sostenible mayor que el valor total de contratación reportado por CCE para esas mismas entidades. En este sentido, la falta de criterios para identificar y administrar la información de CPS genera un mayor margen de error derivado de la falta de calidad de los datos, que podría afectar las conclusiones y toma de decisiones que puedan retroalimentar la política de CPS.

Las situaciones descritas son consecuencia de debilidades en las acciones estratégicas bajo la responsabilidad del MADS como pionero de la estrategia de CPS en la PPYCS, y de la ANCP CCE como líder de la meta 12.7 de los ODS y entidad rectora del sistema de contratación pública, en especial en lo concerniente a articulación, coordinación, acompañamiento en los procesos de implementación y gestiones tendientes a desarrollar una cultura hacia la CPS como un compromiso internacional y de política nacional, lo que trae como efecto que no se aproveche el potencial de la adquisición de bienes y servicios desde los estamentos públicos, en pro del cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS ni la capacidad del Estado para impulsar procesos de innovación que desarrollen cambios comportamentales de los proveedores, orientándolos hacia la producción de bienes y servicios sostenibles.

Así mismo, a la falta de seguimiento y monitoreo de la política respecto a la gestión de las instituciones objetivo, circunstancia que ha impedido tomar y proponer acciones oportunas para impulsar la CPS a nivel país.

3.2.2 Preguntas asociadas al objetivo No.2

Pregunta 2. *¿Resulta coherente e integrada la interacción entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.*

Pregunta 2.1 *¿La estructura de gobernanza de las CPS ha operado de manera eficiente y eficaz para el logro de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?*

Pregunta 2.1.1 *¿La estructura institucional dispuesta ha facilitado la implementación eficiente y eficaz de la CPS en Colombia bajo un enfoque integrado de gobierno?*

Respuesta. La estructura institucional dispuesta para implementar la CPS se encuentra en proceso⁶⁰ de lograr un enfoque integrado de gobierno; las acciones adelantadas se han realizado de forma individual según las competencias y capacidades de cada entidad, sin articulación interinstitucional, afectando negativamente la participación de otros sectores de gobierno y el nivel territorial.

Las entidades con misión orientadora y de coordinación de política nacional no han brindado el apoyo suficiente a aquellas con responsabilidades en la implementación.

Los aspectos descritos permiten concluir que el propósito de integración y coherencia está en proceso de consolidación, argumento del que se deriva el siguiente hallazgo.

Hallazgo 4. Débil integración y coherencia en la implementación de la CPS

La Agenda 2030 considera que cada gobierno decidirá la forma de incorporar las aspiraciones y metas mundiales de ODS en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales, y que para el cumplimiento efectivo de los compromisos, los gobiernos y las instituciones públicas colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades locales⁶¹.

Las recomendaciones de la OCDE sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible señalan la conveniencia de un liderazgo y compromiso sólido e incluyente, mediante la definición de planes de acción con plazos precisos e indicadores de resultado; así como la necesidad de tomar medidas para promover la coherencia de las políticas en las estructuras gubernamentales de modo que el compromiso sobreviva a los cambios en el gobierno.

⁶⁰ Indicador: Es óptimo si las instancias fueron creadas y están operando en conjunto, para un direccionamiento articulado y coordinado. Es en proceso si las instancias están operando parcialmente u operan individualmente sin coordinación. Es deficiente si no fueron creadas instancias para la implementación de las CPS.

⁶¹ A/RES/70/1 Agenda 2030 Naciones Unidas, párrafos 44 y 55.

Igualmente la OCDE recomienda desarrollar mecanismos institucionales para abordar las interacciones de las políticas entre sectores garantizando la coordinación del gobierno en pleno, fomentar acuerdos formales de gobernanza y métodos de trabajo que apoyen la comunicación eficaz entre los ministerios y otros órganos del sector público, y promover las sinergias entre las políticas nacionales, regionales y locales, para una mejor coordinación con los objetivos económicos, sociales y medioambientales⁶².

Por su parte, el Modelo de auditoría de los ODS elaborado por la IDI⁶³ (ISAM), considera que un enfoque integrado de gobierno es crítico para auditar la implementación de metas nacionales de los ODS, que tenga en cuenta las iniciativas emprendidas por los diversos ministerios y entidades del sector público responsables de la implementación de la meta nacional; así como las interconexiones y mecanismos de colaboración, coordinación y comunicación entre ellos, y proporcionar una imagen integral de las acciones emprendidas en los diferentes niveles gubernamentales.

Destaca también en las consideraciones, la coherencia horizontal que tiene en cuenta las interdependencias entre dimensiones y sectores, y la coherencia vertical que articula a todos los niveles gubernamentales para asegurar que el proceso de implementación refleje las consideraciones nacionales y locales⁶⁴.

Con el fin de establecer si la estructura institucional responsable de la implementación de la CPS en Colombia opera bajo un enfoque integrado de gobierno, se analizó la consolidación y operación de instancias de coordinación como la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS, el CCN CPS definido en el PAN-CPS 2016 2020 como órgano rector encargado de tomar decisiones estratégicas para el desarrollo e implementación de las CPS, conformado por el MADS, ANCP CCE y DNP; y la ANCP CCE como líder de la meta ODS 12.7.

Para analizar la coherencia vertical y horizontal se aplicó una encuesta a ministerios, CAR's, gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales, con el objeto de conocer la inclusión de objetivos relacionados con las CPS en sus documentos de planeación estratégica.

⁶² OCDE. Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381. Aprobada el 29/04/2010, modificada el 11/12/2019.

⁶³ Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI – Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

⁶⁴ El ISAM es una guía práctica destinada a apoyar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS– en la realización de auditorías de alta calidad de implementación de los ODS basadas en las ISSAI-Normas Internacionales de Auditoría de las EFS. IDI: Iniciativa de desarrollo de la INTOSAI (Organización Internacional de EFS), páginas 13 a 15.

El análisis permitió concluir que la implementación de las CPS es un tema transversal que requiere de un enfoque integrado de gobierno, definición del arreglo institucional responsable y cumplimiento de las atribuciones encomendadas, así como adecuados mecanismos de coordinación a nivel nacional. No obstante, el esquema actual en el contexto colombiano no cuenta con espacios formales definidos que permitan la interacción, retroalimentación y toma de decisiones, a fin de asegurar la formulación de una estrategia deliberada, participativa y consensuada que represente un proyecto de país y una visión de Estado.

Lo anterior derivado de la falta de oportunidad en la conformación, gestión y funcionamiento de la Gobernanza integrada por el MADS, el DNP y la ANPCP CCE prevista en el PAN CPS 2016 - 2020, como instancia responsable de tomar decisiones estratégicas, dar lineamientos, liderar la coordinación y articulación sectorial y territorial de la política de CPS en el país para aprovechar los beneficios de una gobernanza que articule y coordine capacidades entre los diferentes sectores (coherencia horizontal) y entre el gobierno central y los gobiernos locales (coherencia vertical).

También se evidenciaron debilidades de comunicación y armonización entre entidades que han adelantado acciones para implementar las CPS, la falta de una meta nacional ajustada a largo plazo para el ODS 12.7 y definición de mecanismos de reporte y seguimiento, lo que impide que las acciones realizadas sean contundentes y visibles.

Se determinó que aunque corresponde a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel⁶⁵ definir los mecanismos, metodologías y procesos para la implementación de los ODS; promover la coordinación entre los sectores administrativos y su articulación con los actores territoriales; identificar las falencias y brechas en la implementación de las metas; y definir las necesidades de recopilación y producción de datos que permitan medir el cumplimiento de los ODS, al año 2020 no se evidencian acciones para priorizar una meta e indicador nacional para el ODS 12.7; de igual forma, no se han emitido recomendaciones para direccionar o ajustar la estrategia de CPS de forma tal que propicie la articulación entre entidades hacia una meta país.

Lo anterior, dificulta efectuar seguimiento y generar información que sustente la toma de decisiones. Adicionalmente, los informes y reportes voluntarios presentados sobre el avance de los ODS en Colombia no reflejan el estado de la CPS.

⁶⁵ Decreto 0280 de 2015. Artículo 4, Funciones.

De otra parte, si bien la ACP CCE fue designada líder⁶⁶ encargada de coordinar y movilizar acciones para cumplir con la meta 12.7 de los ODS, no ha definido en su plan de trabajo, los objetivos, metas nacionales a mediano y largo plazo, ni las entidades del nivel nacional y local que se espera articular para implementar las CPS. Tampoco ha establecido las características y cualidades de la información de CPS, los mecanismos para recolección de información que permitan contar con datos relevantes y de calidad para la toma de decisiones, ni ha creado espacios de retroalimentación y coordinación con el MADS y otras entidades, tendientes a aprovechar las competencias sectoriales, infraestructura informática y los avances logrados en los pilotos de implementación de CPS, para adaptarlos hacia las orientaciones y requerimientos de la Agenda 2030.

Aunado a ello, se evidenció que la conformación del CCN CPS definido en el PAN CPS es tardía en tanto se preveía su conformación y gestión a partir de 2017, no obstante, fue hasta junio de 2021 que el MADS y la ANCP CCE concertaron compromisos para ello mediante la suscripción del Convenio Interadministrativo 529 de 2021, el cual considera un plazo de ejecución hasta el 31 de agosto del 2022. Aspecto relevante, teniendo en cuenta que de las 30 acciones definidas en el PAN CPS, el CCN es responsable de 23 (77%) cuyo horizonte de ejecución se esperaba para el 2020. En el anexo 3 de este documento presenta el grado de avance por actividad del PAN CPS.

Así mismo, se estableció que si bien se han adelantado reuniones de divulgación de la estrategia y avances en CPS con diferentes entidades, no se han conformado los grupos de trabajo transversales⁶⁷ previstos para la operación del PAN CPS, lo cual genera un desaprovechamiento de la experiencia y aporte técnico de entidades que podrían impulsar desde sus competencias la adopción de las CPS, por ejemplo en aspectos de cooperación/financiación (Agencia Presidencial de Cooperación), en relación con el sistema de información y medición (DANE), y en torno al desarrollo de capacidades y creación de cultura en CPS (SENA).

Como consecuencia de ello, las siguientes actividades no presentaron avance dentro del plazo proyectado: (i) determinar el presupuesto y asignar los recursos para la promoción e implementación de las CPS, (ii) aprobar los instrumentos político-estratégicos para direccionar la implementación de las CPS en el país, (iii) desarrollar una estrategia de comunicación para el posicionamiento de las CPS con cobertura nacional, (iv) implementar el sistema nacional de información de CPS, (v)

⁶⁶ La ANCP CCE fue designada líder del ODS 12.7 mediante el anexo E del Documento CONPES 3918 de 2018

⁶⁷ Comunicación MADS 2400-2-0333 del 03/07/2020, numeral 7.

crear el catálogo de incentivos para los proveedores, y (vi) generar reportes estandarizados y regulares sobre las CPS en el país⁶⁸.

Cabe destacar, que dentro de la conformación del CCN de CPS se consideró la participación del DPN como impulsor transversal de aspectos relacionados con los ODS, más no como responsable de ejecución; sin embargo, a diciembre de 2020 no se había definido su vinculación, aspecto importante considerando que la misión del DNP es “*coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país y orienta el ciclo de las políticas públicas*” en los diferentes sectores y niveles de gobierno. Adicionalmente, su visión a 2030 es: “*el DNP será una entidad que incidirá efectivamente en el desarrollo sostenible del país a través de la optimización de la planeación, innovación e inversión pública*”, lo que aporta al mejoramiento de la conducción de la estrategia de CPS.

En lo que concierne a la evaluación de la coordinación horizontal, se revisaron los planes estratégicos del periodo 2019-2022 para los sectores de Agricultura, Trabajo, Vivienda, Comercio y Tecnologías de la Información, evidenciando que no se incluyen metas expresas ni acciones específicas de CPS asociadas a la meta 12.7 a los ODS.

Por otra parte, el MADS contaba con agendas interministeriales con los Ministerios de Agricultura, Defensa, Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), y Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), suscritas bajo los propósitos de la PPYCS antes de 2016 y vigentes algunas hasta 2018 y otras a 2019, las cuales incluían compromisos directamente relacionados con CPS.

En 2019 suscribió acuerdo con el Ministerio de Vivienda y renovó el de Agricultura; sin embargo, a 2020 no se habían renovado las agendas con los Ministerios de Defensa, MinTIC y MinCIT⁶⁹, con el consecuente riesgo de retroceder en los logros alcanzados hasta el momento, así, a 2020 solo 2 de 16 ministerios cuentan con acuerdos que formalizan sus compromisos.

Adicionalmente, el PAN-CPS⁷⁰ planteó establecer acuerdos con ministerios y autoridades ambientales regionales para incorporar e impulsar las CPS, donde se esperaba para 2020 que un 70% de ellas incorporaran metas en sus documentos de planeación estratégica; sin embargo, no se evidencia avance en tal sentido, dado que los resultados de la encuesta aplicada por la CGR⁷¹ frente a la pregunta de si

⁶⁸ Fuente: MADS, Evaluación Semáforo de PAN-CPS a diciembre de 2020, resumen elaborado por Equipo Auditor.

⁶⁹ Comunicación MADS 2400-2-0347 del 15/06/2021. Anexo de numeral 6.

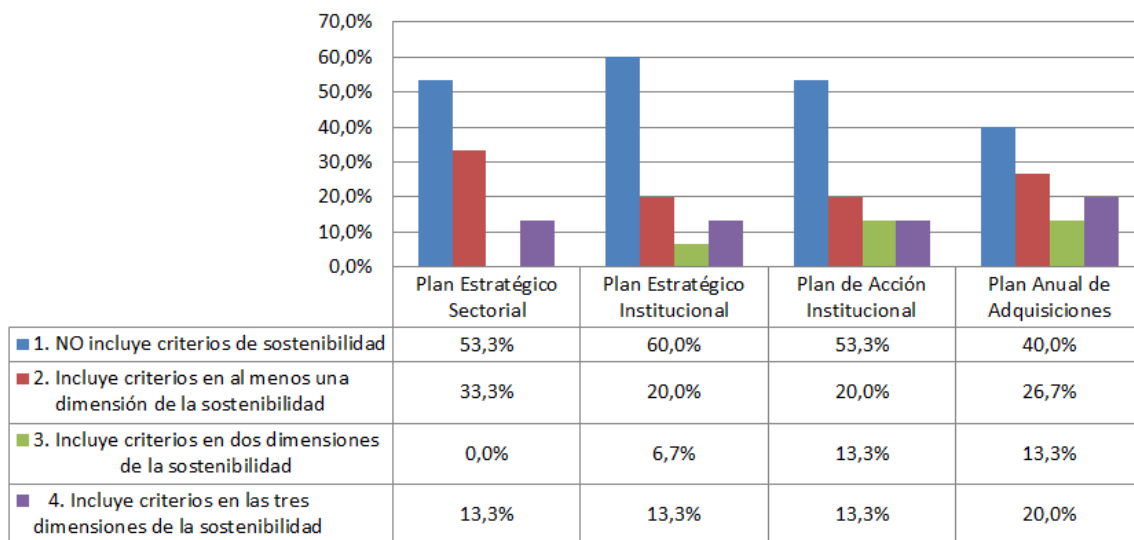
⁷⁰ Plan de Acción Nacional de CPS. MADS 2017. Estrategia de fortalecimiento, página 26.

⁷¹ Solicitud de información oficial dirigida a Representantes Legales de cada entidad, a través de diligenciamiento de formulario FORMS en junio de 2021.

la entidad ha incluido en los documentos de planeación estratégica acciones que propendan por la aplicación de criterios de sostenibilidad (ambiental, social y económica) en el proceso de compra, el resultado fue que en promedio el 51% de los Ministerios⁷² y el 60% de CAR's⁷³, no incluyen dichos criterios, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 6. Grupo Ministerios

Instrumentos de planeación que incluyen acciones que propenden por la aplicación de criterios de sostenibilidad en sus tres dimensiones en el proceso de compra



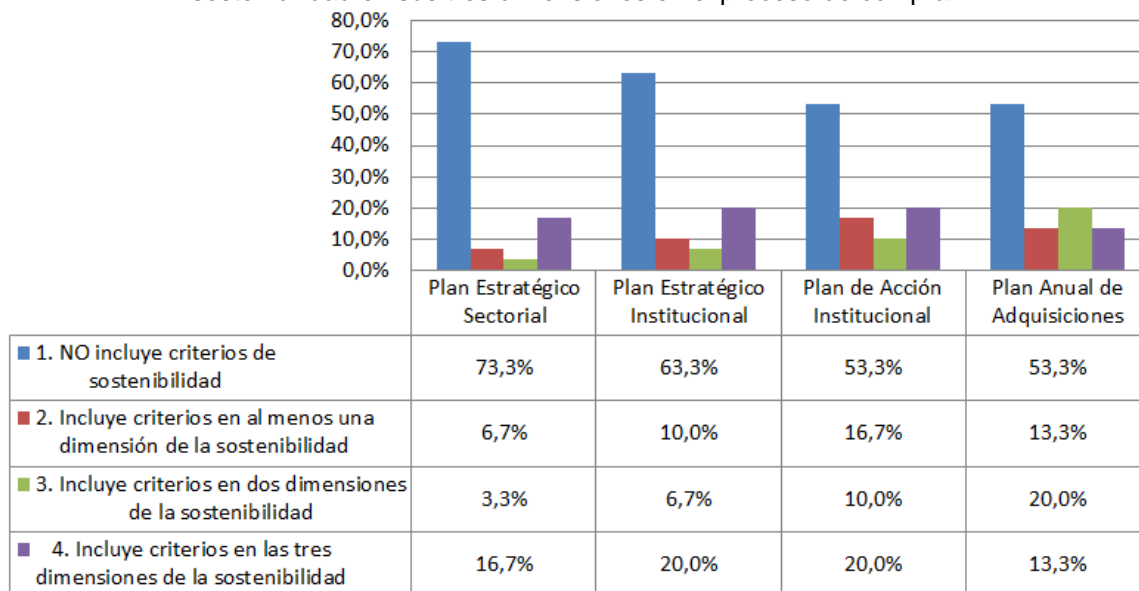
Fuente: Tabulación encuesta pregunta No.18 Elaboró: CGR

⁷² 15 Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas, Comercio, Educación, Ambiente, Vivienda, Tecnologías de la Información, Transporte, Cultura, Ciencia y Tecnología.

⁷³ 28 CAR: CRA, Corpochivor, Boyacá, Cardique, Codechocó, Tolima, CSB, Corponariño, Corponor, CVC, Cormagdalena, Cormacarena, Cundinamarca, Corpomojana, Corpamag, Corpocesar, Corpoguavio, Cornare, Corantioquia, Cauca, CVS, CAM, Caldas, Corpoamazonía, Santander, CRQ, CDMB, Carder.

Gráfico 7. Grupo CARs

Instrumentos de planeación que incluyen acciones que propenden por la aplicación de criterios de sostenibilidad en sus tres dimensiones en el proceso de compra



Fuente: Tabulación encuesta pregunta No.18 Elaboró: CGR

De lo anterior se concluye un débil enfoque de integración horizontal logrado hasta el momento en la gestión de conducción de la estrategia de CPS.

En cuanto a coherencia vertical, la principal iniciativa identificada corresponde a la elaboración y difusión del KIT de Planeación Territorial, como instrumento creado y divulgado por el DNP para facilitar a los gobiernos locales la estructuración de los Planes de Desarrollo. Esta herramienta contiene documentos que resaltan la importancia de la inclusión de los ODS, buenas prácticas territoriales en clave ODS, ventajas de la territorialización de la Agenda 2030⁷⁴, y lineamientos relacionados con el ODS 12 en materia de Economía circular y Negocios verdes.

No obstante, el DNP resalta que *“el acompañamiento se realiza de manera general y no se hace una sensibilización específica por cada meta, razón por la cual no se realizaron actividades específicas para la apropiación de la meta 12.7, sino en general de toda la Agenda 2030 (...) no se cuenta con un mapeo de acciones que estén desarrollando las entidades territoriales para el seguimiento a la meta 12.7”⁷⁵*.

Así las cosas, este mecanismo es potencial herramienta para sensibilizar y propiciar el desarrollo de las CPS en las prioridades de la planeación estratégica a nivel

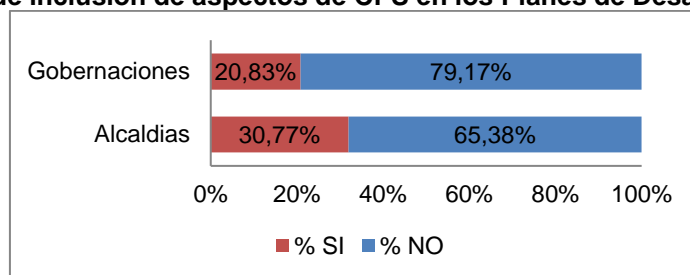
⁷⁴ Comunicación DNP 20206001336231 del 10/09/2020, numeral 5.

⁷⁵ Ídem.

territorial, que se vea reflejado en un comportamiento progresivo de inclusión de criterios sostenibles en las decisiones de compra.

Lo anterior, es consistente con el resultado de la encuesta realizada por la CGR, según la cual el 79% de las Gobernaciones⁷⁶ y 65% de las Alcaldías⁷⁷ afirmaron que no han incluido en el Plan de Desarrollo Departamental o Municipal, objetivos, metas, estrategias o líneas de acción relacionadas con la implementación de las CPS, tal como se muestra a continuación:

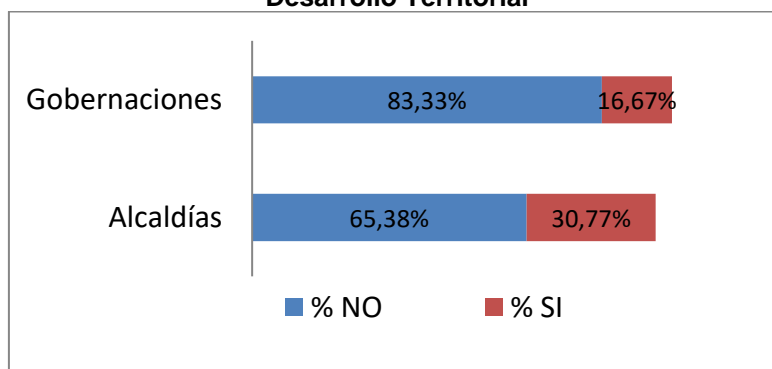
Gráfico 8. Grado de inclusión de aspectos de CPS en los Planes de Desarrollo Territorial



Fuente: Tabulación encuesta pregunta No.37 Elaboró: CGR

Igualmente, las entidades manifestaron no haber recibido lineamientos e instrucciones para la inclusión de aspectos de CPS en sus planes de desarrollo territorial, por Ministerios, DNP u otras instancias del nivel nacional, evidenciando la necesidad de fortalecer el direccionamiento y acompañamiento continuo, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 9. Ha recibido lineamientos para incluir objetivos de CPS en los Planes de Desarrollo Territorial



Fuente: Tabulación encuesta pregunta No.35 Elaboró: CGR

⁷⁶ 24 Gobernaciones: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle, Vaupés, Vichada.

⁷⁷ 26 Alcaldías capitales: Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Inírida, Manizales, Medellín, Mocoa, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Yopal.

La realización de acciones desarticuladas frente al compromiso nacional conlleva el riesgo de pérdida de esfuerzos y recursos que afectan la implementación eficiente y eficaz de la política pública, máxime cuando se espera un despliegue en los departamentos y municipios, que son ejecutores directos y tendrán que considerar en sus decisiones de compra tanto los análisis de priorización, como la incorporación de criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

El éxito en la implementación de la estrategia de CPS en Colombia depende de un esfuerzo conjunto y articulado que genere consistencia, coherencia y continuidad en las CPS, en consecuencia, la falta de liderazgo del nivel nacional, aunado a las limitaciones en las competencias individuales de las entidades, no han permitido la integración y vinculación del nivel regional y local, como requisito para la implementación eficaz de las CPS en Colombia y con ello el avance hacia el cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS.

Pregunta 2.1.2 *¿La estructura de gobernanza de la CPS considera actividades (financiación y capacitación) y herramientas o instrumentos que contribuyan a la eficacia y eficiencia en su implementación?*

Respuesta. La ANCP CCE y el MADS elaboraron guías⁷⁸, instructivos, fichas técnicas y herramientas de análisis costo-Beneficio y priorización de bienes, las cuales sirven como instrumentos de apoyo que facilitan la comprensión y aplicación de los principios de CPS, en tanto describen el paso a paso del proceso de implementación, su filosofía, objetivos, buenas prácticas y elementos técnicos que contribuyen al propósito de aplicar y promover la CPS.

Estos instrumentos consideran la sostenibilidad en sus tres dimensiones y principios de las CPS, son complementarias entre ellas, y han sido actualizadas acorde con el contexto y la normativa vigente. El proceso en algunos casos ha implicado el trabajo articulado entre entidades de distintos niveles y sectores entre las que se destaca la ANCP CCE, Secretaría de Educación Bogotá, el MADS y Secretaría de Ambiente de Bogotá.

No obstante, los avances de tales instrumentos y herramientas no evidencian comportamiento similar en lo que concierne a las actividades de capacitación y financiación para garantizar la eficacia y eficiencia del proceso. Es así que, no se dispone de un esquema de planificación proyectado en el largo plazo y se ven afectados por la omisión en la realización oportuna y eficaz⁷⁹ de actividades previstas, o por la omisión en la conformación y gestión de instancias competentes,

⁷⁸ Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles (MADS), Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables (CCE), Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Ambiente (CCE).

⁷⁹ La oportunidad: medida en función del cumplimiento de las actividades dentro los plazos previstos, y eficacia en el cumplimiento como mínimo del 70% de las acciones que demandan recursos.

circunstancias que limitan el alcance y continuidad de iniciativas que propenden por avanzar en la implementación de la CPS.

Llaman la atención resultados de la encuesta según la cual más del 50% de las entidades afirmaron no recibir capacitación en temas de CPS ni contar con personal responsable del proceso contractual formado en la materia⁸⁰, destacando que los mayores porcentajes reportados en tal situación corresponden a gobernaciones y alcaldías.

Hallazgo 5. Ausencia de un plan de financiación para implementar la CPS

La Agenda 2030⁸¹ reconoce la importancia de la necesidad de movilizar recursos financieros para implementar los diferentes ODS al afirmar: *“41. (...) La financiación pública, tanto a nivel nacional como internacional, será vital para proporcionar servicios esenciales y bienes públicos y catalizar otras fuentes de financiación (...)”*

*43. Ponemos de relieve que la financiación pública internacional es un complemento fundamental de los esfuerzos que realizan los países para movilizar recursos públicos a nivel interno, especialmente en los países más pobres y vulnerables con recursos internos limitados (...)”*⁸²

La Resolución A/Res/69/313⁸³ hace referencia a la conveniencia de respaldar financieramente los compromisos nacionales frente a la Agenda 2030, en los siguientes términos:

“Las estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y que los nacionales asuman como propias, respaldadas por marcos nacionales de financiación integrados, constituirán el núcleo de nuestros esfuerzos. Reiteramos que recae en cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social (...) los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben estar respaldados por un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros mundiales que sean coherentes y se apoyen mutuamente y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada. (...)”

El documento Conpes 3918 de 2018, *“Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia”*, recomienda entre otros aspectos *“2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP acompañar a las entidades en la priorización de recursos, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo*

⁸⁰ Tabulación preguntas.12 y 14 de la encuesta a Entidades Compradoras.

⁸¹ Colombia como Estado miembro de las Naciones Unidas participó en la Asamblea General mediante la cual se adoptó la Agenda 2030 con los ODS, la cual se formalizó con la Resolución A/Res70/1 de 2015.

⁸² A/RES/70/1 Asamblea General de Naciones Unidas, octubre de 2015. Párrafo 41. Pág. 12

⁸³ A/RES/69/313 Asamblea General de Naciones Unidas, agosto 2015, Financiación para el desarrollo, (hace parte de la Agenda 2030), párrafo 9.

*vigentes, con el fin de dar cumplimiento a las acciones que les correspondan en el marco del cumplimiento de la Agenda ODS (...)*⁸⁴.

Así mismo, el PAN CPS 2016-2020⁸⁵, señala la creación del CCN CPS como órgano focal nacional de la CPS en Colombia; conformado por el MADS, el DNP y la ANCP CCE, responsables de tomar decisiones estratégicas, entre ellas, *“Gestionar recursos o generar alianzas con actores nacionales y/o internacionales para promover el fortalecimiento, la implementación y la mejora continua de las CPS y del PAN CPS”*.⁸⁶

En tal sentido, reconoce que el financiamiento y la gestión de recursos es un aspecto fundamental para asegurar su implementación exitosa; así como la importancia y trascendencia de la colaboración con entidades públicas y privadas a través de acuerdos, alianzas, cooperación nacional e internacional.

Evaluadas las gestiones adelantadas por las instancias competentes en lo que concierne a la financiación de la meta 12.7 de los ODS y la estrategia de CPS, se evidenció que no se cuenta con una ruta de trabajo hacia el cumplimiento de la meta articulada con una proyección de recursos financieros a mediano y largo plazo, con objetivos, alcance y acciones viables.

Igualmente, se evidenció falta de articulación entre las entidades para identificar y gestionar los recursos financieros necesarios para cumplir con las actividades propuestas en la implementación de las CPS lo cual ha mermado su capacidad de acción frente al compromiso asumido con la Agenda 2030.

Lo anterior sustentado en los siguientes hechos:

1. No se cuenta con un plan operativo y financiero a mediano y largo plazo, ni con una proyección e identificación de necesidades de recursos posteriores a 2021 para adelantar los compromisos relacionados con el ODS 12.7, lo cual limita las posibilidades de consecución y asignación de recursos.
2. La falta de oportunidad en la conformación del CCN CPS, no facilitó que se gestionara la obtención de recursos para la implementación de las CPS conforme a lo previsto en el PAN CPS 2016-2020. Entre 2017 y 2020, según APC Colombia, no se tramitaron o recibieron recursos u otros mecanismos de apoyo o de cooperación internacional destinados a la formulación, implementación y seguimiento de la estrategia de CPS.

⁸⁴ Documento Conpes 3918 de 2018. DNP. Página 59.

⁸⁵ PAN-CPS 2016-2020. MADS 2017. Documento estratégico que incorpora líneas estratégicas, acciones, indicadores, responsables específicos, para la implementación de CPS. Financiación, colaboración, alianzas, sinergias.

⁸⁶ Tomado de la página 39 del PAN CPS 2016 -2020.

3. Las labores en 2018 y 2019 fueron adelantadas por la DAASU del MADS con recursos propios y se han visto afectadas por restricciones presupuestales que implicaron, por ejemplo, la imposibilidad de asignar recursos para la estructuración del sistema de información.⁸⁷

4. En desarrollo del proyecto SPPEL⁸⁸ se invirtieron esfuerzos y recursos en la creación y puesta en marcha de la Mesa de ayuda y la Plataforma integradora de CPS, inversión ineficaz en tanto estuvieron en operación hasta 2018 dada la falta de recursos para su mantenimiento y renovación de la licencia y dificultades de carácter técnico que impiden la integración de estos aplicativos a la web del MADS o al Sistema de Información Ambiental Colombiano.

5. Con el fin de evaluar la eficiencia en la inversión de recursos destinados a la elaboración y divulgación de diferentes herramientas diseñadas por el MADS y la ANCP CCE para facilitar la implementación de la CPS, la CGR aplicó encuesta⁸⁹ orientada a establecer percepciones de las entidades compradoras respecto al conocimiento y grado de utilización de las mismas.

Los resultados por grupos de entidades encuestadas demuestran que predomina el desconocimiento y no utilización de éstas, según respuestas emitidas por 28 CARs⁹⁰, 26 Alcaldías⁹¹, 24 Gobernaciones⁹² y 15 Ministerios⁹³. En promedio el 47,9% de las entidades afirman no conocer las herramientas (las Guías de implementación de CPS, compras sostenibles con el ambiente, compras socialmente responsables y fichas de bienes y servicios sostenibles), y el 14,8% expresa que sí las conoce, pero no las utiliza, como se aprecia en la siguiente gráfica:

⁸⁷ Comunicaciones MADS 8141-3-005 del 13/04/2020 y 8141-3-133 del 03/07/2020 página 2.

⁸⁸ Proyecto SPPEL, Estimulación de la oferta y demanda de productos sostenibles a través de la contratación pública sostenible y eco-etiquetado, Acuerdo de cooperación No SSFA/IND 002/2017 entre ONU Medio Ambiente, MADS y CNPMLTA.

⁸⁹ Solicitud de información oficial de CGR a Representantes legales de entidades a través de aplicativo Forms, a 30 CAR's, 26 alcaldías, 24 gobernaciones y 15 ministerios.

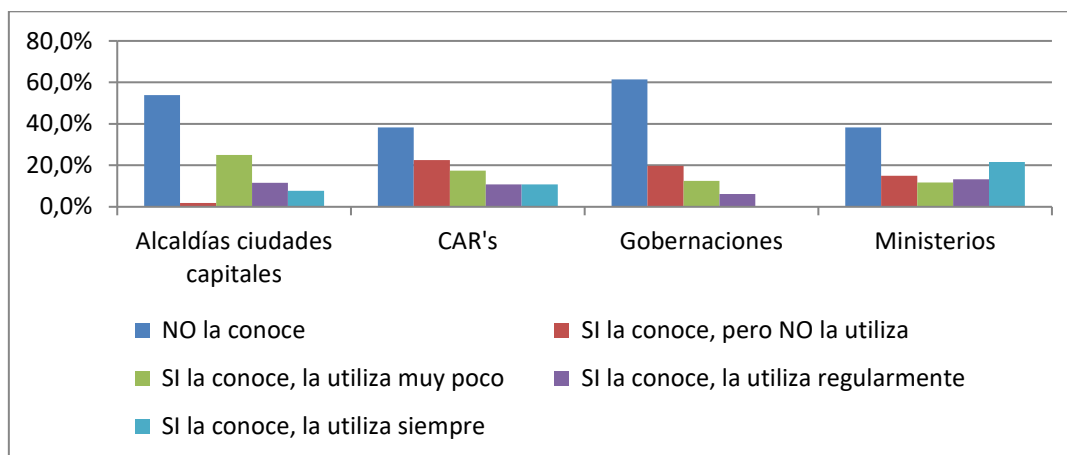
⁹⁰ CAR: CRA, Corpochivor, Boyacá, Cardique, Codechocó, Tolima, CSB, Corponariño, Corponor, CVC, Cormagdalena, Cormacarena, Cundinamarca, Corpomojana, Corpomag, Corpocesar, Corpoguavio, Cornare, Corantioquia, Cauca, CVS, CAM, Caldas, Corpoamazonía, Santander, CRQ, CDMB, Carder.

⁹¹ Alcaldías capitales: Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Inírida, Manizales, Medellín, Mocoa, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Yopal.

⁹² Gobernaciones: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle, Vaupés, Vichada.

⁹³ Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas, Comercio, Ecuación, Ambiente, Vivienda, Tecnologías de la Información, Transporte, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 10. Empleo de las herramientas de CPS por grupo de entidades



Fuente: Entidades Encuestadas Elaboró: CGR

Para presentar en detalle las cifras que sustentan la gráfica anterior, presentamos la siguiente tabla de calor:

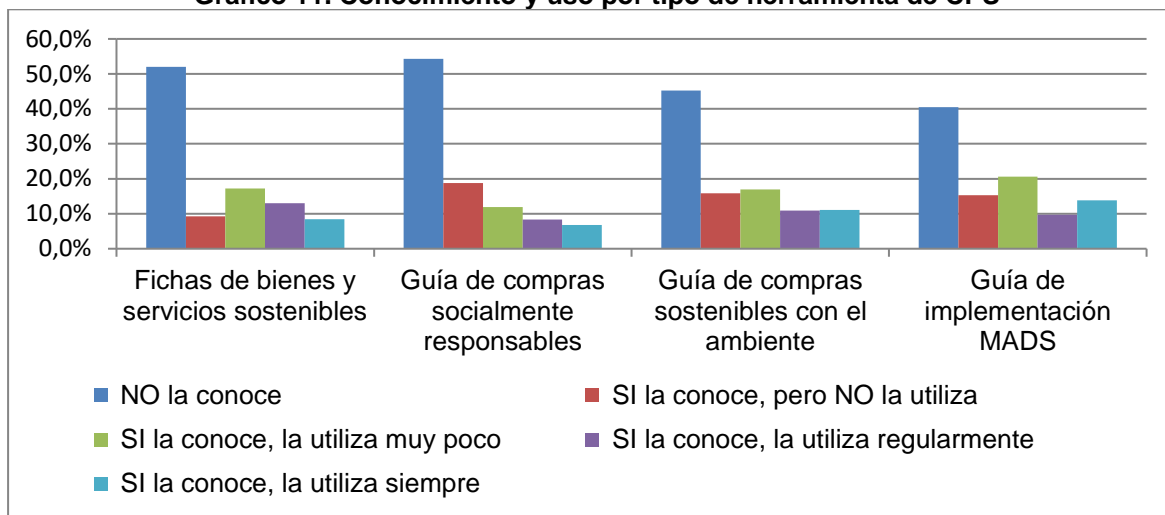
Tabla 8. Datos del grado de conocimiento y uso de las herramientas de CPS

Etiquetas de fila	NO la conoce	Sí la conoce, pero NO la utiliza	Sí la conoce, la utiliza muy poco	Sí la conoce, la utiliza regularmente	Sí la conoce, la utiliza siempre
1. Guía metodológica de compras sostenibles	40,50%	15,34%	20,61%	9,71%	13,85%
2. Guía de compras socialmente responsables	54,26%	18,75%	11,89%	8,30%	6,79%
3. Guía de compras sostenibles con el ambiente	45,21%	15,83%	16,94%	10,93%	11,09%
6. Fichas de bienes y servicios sostenibles	52,00%	9,29%	17,23%	13,01%	8,46%
Total general	47,99%	14,80%	16,67%	10,49%	10,05%

Fuente: Entidades Encuestadas tabulación pregunta 8 Elaboró: CGR

El análisis por tipo de herramienta presenta los siguientes resultados:

Gráfico 11. Conocimiento y uso por tipo de herramienta de CPS



Fuente: Entidades Encuestadas tabulación pregunta 8 Elaboró: CGR

Lo anterior en razón a la ausencia de un compromiso gubernamental con el ODS 12.7 de la Agenda 2030 y falta de una política de estado que conduzca a que las entidades públicas comprometan o presupuesten recursos destinados a la financiación de la estrategia de CPS, situación que conlleva al déficit en el ejercicio de financiación y constituye una de las causas de las debilidades en materia de cobertura, continuidad y desarrollo de acciones para la promoción e implementación de la CPS.

Hallazgo 6. Insuficiente capacitación como requisito para implementar la CPS

El PNUMA en su documento *“Implementando Compras Públicas Sostenibles”*, indica respecto al tema de capacitación:

“Una capacitación de calidad sobre el enfoque de las SPP⁹⁴ permite que el personal responsable de las compras y el que tiene influencias en ellas comprendan los principios en que se basa el enfoque y garantiza que tengan claros los beneficios de las SPP y las consecuencias si no se realizan. El objetivo global es que el personal sea consciente de lo que implican las SPP, conozcan sus beneficios y las consecuencias de no realizarlas y cuenten con las capacidades necesarias para su implementación.

Los objetivos específicos de la capacitación serán:

- *La sensibilización acerca de los beneficios de las SPP;*

⁹⁴ Referencia fuera de texto: SPP Sustainable public procurement, en español CPS.

- *La obtención del apoyo político y la voluntad de implementar las SPP a todos los niveles de gobierno;*
- *La garantía de un desarrollo y una implementación adecuados del enfoque de las SPP;*
- *La capacitación del personal encargado de las compras y los contratos antes de implementar las SPP; y*
- *Una mejora continua.*⁹⁵

Igualmente, el Manual para Agentes de Compras Públicas de la RICG⁹⁶ señala “(...) Para ser eficaces, los agentes de compras y los responsables políticos deben, por tanto, tener la oportunidad de actualizar continuamente sus capacidades, para entender los elementos fundamentales del diseño para el medio ambiente y la innovación ecológica e integrar pensamiento de vanguardia en proceso de compras públicas.”⁹⁷

Por su parte, la Guía Conceptual y Metodológica para CPS emitida por el MADS, destaca la etapa de *Sensibilización y Capacitación* en la implementación de la CPS, así: “(...) Una vez definido el interés de la institución y sus tomadores de decisión en implementar las CPS en su institución es necesario iniciar el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades del personal responsable de las contrataciones.”⁹⁸

El plan de trabajo del Sector Planeación elaborado por la ANCP CCE, en virtud del documento Conpes 3918 de 2018, incluye como acción estratégica, “Promover la Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Medio Ambiente; y la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables⁹⁹; buscando ofrecer cobertura en 32 departamentos y 1102 municipios en materia de capacitación en compra sostenible” a 2022.

El PND 2018– 2022 establece dentro de sus objetivos¹⁰⁰ que la ANCP CCE deberá avanzar en la profesionalización del comprador público a través de espacios de formación, con el fin de avanzar hacia un gasto público responsable, eficiente y orientado a resultados, en el marco de un sistema de contratación a la medida y sostenible social y ambientalmente.

La línea estratégica 3, acción 3 del PAN–CPS 2016-2020 señala diseñar un “Programa de Desarrollo de Capacidades que incluya las herramientas, instrumentos disponibles, recursos necesarios, cronograma de actividades específicas a nivel nacional y regional y sistema de evaluación y monitoreo”, bajo la responsabilidad del CCN CPS (conformado por MADS, la ANCP CCE y el DNP). El indicador de cumplimiento de esta actividad es “Al 2020 el personal de al menos el 60% de las entidades

⁹⁵ Implementado CPS – Introducción al enfoque del PNUMA. 2012, pág. 38.

⁹⁶ Colombia es un país miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, la cual provee Cooperación técnica de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros, generar conocimiento, experiencias y buenas prácticas entre los estados miembros de la OEA.

⁹⁷ Manual para agentes de compras públicas de la RICG. 2015, pág. 32.

⁹⁸ Guía Conceptual y Metodológica de las CPS - MADS 2017, página 29.

⁹⁹ Comunicación DNP 20206001336231 del 10/09/2020, Anexo de respuesta 4, Plan de trabajo ODS Sector Planeación V1

¹⁰⁰ PND 2018-2022 Ley 1955 de 2019, Diario oficial 25/05/ 2019, edición 50.964, página 348.

implementadoras de CPS participa en el programa de desarrollo de capacidades en CPS”¹⁰¹.

La evaluación de los avances en materia de capacitación como elemento básico para la implementación de la CPS permitió concluir:

1. Ausencia de un plan estructurado de capacitación en CPS por parte del CCN CPS, que defina instancias competentes, responsabilidades, objetivos, metas, cronograma, recursos, mecanismos de seguimiento y evaluación, y que garantice su continuidad.
2. Actividades desarticuladas en capacitación en CPS, con baja cobertura, y ausencia del CCN de CPS como instancia nacional responsable de armonizar y coordinar la implementación de la CPS en el país.
3. Deficiencias en capacitación en CPS más notorias para las entidades del nivel territorial (alcaldías, gobernaciones y CARs) y extensivas a todos los roles que participan en los procesos contractuales.
4. Necesidad de iniciativas para aplicar en mayor medida alternativas pedagógicas como la capacitación virtual y la auto capacitación, especialmente para compradores ubicados en el nivel territorial.

Los resultados se obtuvieron a partir de la evaluación de actividades previstas en torno a capacitación en CPS en los documentos Conpes 3918 y 3934 de 2018, el PAN CPS y el PND 2018-2022¹⁰², que plantearon, entre otros aspectos:

“Promover la Guía de CPS con el Medio Ambiente y la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables¹⁰³”; “realizar capacitaciones a proveedores y entidades sobre la apropiación de criterios de sostenibilidad para compras estatales”¹⁰⁴; “gestionar un Programa de Desarrollo de Capacidades en CPS con un indicador de cumplimiento que estimó participación de al menos el 60% del personal de entidades implementadoras al 2020”¹⁰⁵; y “avanzar en la profesionalización del comprador público a través de espacios de formación, con el fin de avanzar hacia un gasto público responsable, eficiente y orientado a resultados, en el marco de un sistema de contratación a la medida y sostenible social y ambientalmente”¹⁰⁶.

¹⁰¹ Tomado de la página 27

¹⁰² Art. 1 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el PND 2018-2022 tiene como objetivo “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

¹⁰³ Documento CONPES 3918 de 2018

¹⁰⁴ Documento CONPES 3934 de 2018

¹⁰⁵ Tomado de la estrategia tres (3), acción tres (3) PAN CPS

¹⁰⁶ Tomado del PND 2018 - 2022

Según el Plan de trabajo del sector planeación para la implementación del ODS 12.7, la ANCP CCE se compromete a promover la Guía de Compras Públicas sostenibles con el Medio Ambiente y la Guía de Compras Socialmente Responsables ;no obstante, con las evidencias remitidas no fue posible comprobar la cobertura lograda frente a la meta de llegar a 32 gobernaciones y 1102 municipios.

Para 2020 reporta tres (3) sesiones de capacitación, en la que participaron Superintendencia de Salud, 30 entidades del Distrito de Bogotá (Institutos y Secretarías), autoridades ambientales regionales (10 aprox.), proveedores independientes (16 aprox.) y Asociaciones de productores (6 aprox.)¹⁰⁷.

Respecto a la creación del Programa de Desarrollo de Capacidades en CPS bajo la responsabilidad del CCN, la ANCP CCE manifestó: *“Teniendo en cuenta que el CCN – CPS no se ha conformado, las actividades derivadas del PAN – CPS no se han ejecutado por parte de CCE, ya que es a dicho órgano colegiado a quien le compete aprobar los instrumentos político-estratégicos, los programas y planes incluidos en el PAN CPS, la actualización anual del mismo, así como determinar el presupuesto y la asignación de recursos, entre otros.*

De la ejecución del Plan, solo se soportan evidencias de cumplimiento en lo que corresponde a las funciones propias de la entidad, que derivan entre otros, de la estructuración y administración de AMPS”

En cuanto a la profesionalización del comprador público la ANCP CCE hace referencia a las siguientes actividades de su Plan Estratégico Institucional 2019-2022 así:

a) *“Oferta institucional de capacitación la cual tiene por objetivo generar capacidades a nivel interno en las Entidades Estatales para la adopción e implementación de la compra pública electrónica a través del uso de las plataformas que conforman el SECOP, específicamente, SECOP II y (...) TVEC, en el marco de la obligatoriedad para las Entidades Estatales a partir del 2020 (...)”*¹⁰⁸.

No se observa que en el enfoque de oferta de capacitación se consideren temas relacionados con la sostenibilidad en sus tres dimensiones aplicable a la compra estatal; distanciando así los objetivos de capacitación y el compromiso de promover la adopción de prácticas sostenibles en la compra pública.

¹⁰⁷ Datos aproximados dado que en algunos casos los firmantes no diligenciaron nombre de entidad o lo escrito no es legible

¹⁰⁸ Comunicación CCE del 10/06/2021 en respuesta a solicitud CGR AG8-842, numeral 7, página 14.

b) *“Diseñó la metodología Modelo de Abastecimiento Estratégico (MAE), con el fin de adoptar prácticas que permitan que el proceso de compra realizado por las entidades se destaque por sus niveles de transparencia, eficiencia, minimización de riesgos y generación de valor por dinero (...) el modelo de abastecimiento estratégico busca profesionalizar la función de compra pública, migrando de una visión netamente jurídica a una visión estratégica de compra”.*

No obstante, la ACP CCE comparte que la metodología MAE se encuentra en fase de prueba piloto en tres entidades, que los indicadores para la evaluación de los objetivos de la misma están en proceso de desarrollo y serán definidos una vez concluyan los ciclos de acompañamiento.

En revisión efectuada a la versión 1 de la metodología MAE, se encuentra que los módulos de *“Análisis de demanda y Análisis de oferta”*, no remiten o sugieren la utilización de la Guía de Compra Pública Socialmente responsable, la Guía de CPS con el Ambiente, la herramienta de análisis de Costo-Beneficio, o a las fichas técnicas de sostenibilidad, ni hacen referencia a los criterios de sostenibilidad aplicables a la CPS.

El énfasis de los procedimientos expuestos en el MAE, cuando menciona la generación de valor por dinero, se enfoca al ahorro de recursos económicos sin expresar de forma puntual beneficios sociales o ambientales inmersos en el concepto de sostenibilidad.

Por su parte el MADS manifiesta que adelantó en 2018 y 2019 jornadas de sensibilización y capacitación dirigidas a entidades compradoras y proveedores, las cuales aclara *“se hicieron conforme a la necesidad y/o interés manifestado por las mismas, es decir, por demanda. En este sentido, no se realizó una previsión de las entidades nacionales y regionales para adelantar capacidades en CPS, para los años 2018 y 2019”.*

Igualmente, en 2020 realizó talleres con el objeto de invitar a las CARs a implementar las CPS y multiplicar la estrategia en las entidades localizadas en su jurisdicción, puntualizando que *“se trató de un escenario de carácter informativo y no funcional, que permitiera la generación de indicadores de seguimiento”.*

Frente al requerimiento de indicadores de medición de proceso, impacto y resultado de las capacitaciones, el MADS aportó una matriz que relaciona conclusiones y algunos compromisos de las jornadas de capacitación de 2019 a las entidades del Distrito de Bogotá, la cual, en caso de efectuarse seguimiento y ser replicada a otros eventos, podría adaptarse como herramienta que permita dar cuenta del progreso de la actividad de capacitación.

Adicionalmente, divulga el propósito de crear un módulo de capacitación en temas de implementación de CPS como instrumento para el fortalecimiento de las

capacidades dirigido a entidades públicas. En este sentido, es pertinente destacar que ya la entidad había generado un micrositio en la página web dedicado a la CPS y un curso virtual de 40 horas¹⁰⁹ con reportes de consulta efectuados por el MADS hasta 2018, de lo cual se desprende que su funcionamiento no tuvo continuidad con la consecuente pérdida de esfuerzos y recursos dispuestos en dichas herramientas.

Por otra parte, la CGR formuló encuesta¹¹⁰ a una muestra de entidades compradoras con el fin de evaluar la percepción frente a la capacitación en CPS¹¹¹. Los resultados se ilustran en la siguiente tabla, en los que se destacan los porcentajes de no haber recibido capacitación:

Tabla 9. Entidades capacitadas en CPS por la ANCP CCE y MADS

No. Entidades encuestadas con respuesta por grupo	% Han recibido capacitación por parte del MADS	% Han recibido capacitación por parte de la ANCP CCE	% no han recibido capacitación
28 Corporaciones Autónomas Regionales	28,5	23,3%	60%
15 Ministerios	26,6	13,3%	53%
26 Alcaldías de municipios capitales	7,6	3,8%	84%
24 Gobernaciones	4,1	25,0%	75%
8 Otras autoridades ambientales (1)	37,5	25,0%	62%
8 Implementadoras (2)	50,0	25,0%	50%

(1) IDEAM, INVEMAR, ANLA, PNNC, IIAP, Inst.Humboldt, SDA, EPA Cartagena.

(2) DIMAR, AMVA, RTVC, Artesanías Colombia, ICETEX, DIAN, INVIMA, Secretaría de Educación Bogotá.

Fuente: Respuesta entidades encuestadas. Tabulado Equipo Auditor.

La encuesta también arrojó resultados que evidencian que para los diferentes roles que participan en el proceso contractual, en promedio el 78%¹¹² no ha recibido capacitación como se observa en la gráfica.

¹⁰⁹ Comunicación MADS 8141-3-133 del 03/07/2020, numeral 6, página 7.

¹¹⁰ Información solicitada mediante comunicación oficial al Representante Legal de cada entidad, en Junio de 2021, para diligenciamiento mediante aplicativo Forms.

¹¹¹CAR: CRA, Corpochivor, Boyacá, Cardique, Codechocó, Tolima, CSB, Corponariño, Corponor, CVC, Cormagdalena, Cormacarena, Cundinamarca, Corpomojana, Corpomag, Corpocesar, Corpoguavio, Cornare, Corantioquia, Cauca, CVS, CAM, Caldas, Corpoamazonía, Santander, CRQ, CDMB, Carder.

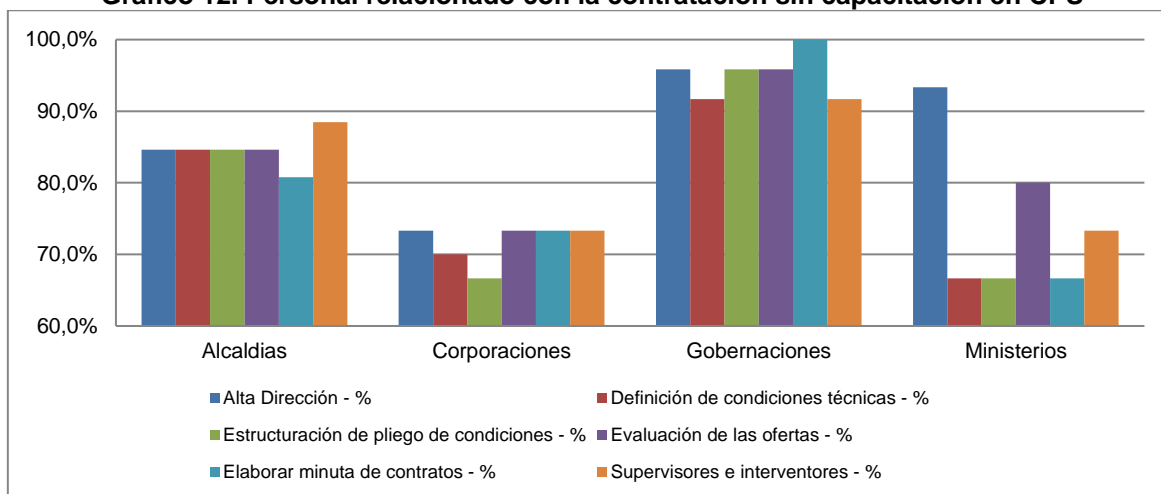
Alcaldías capitales: Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Inírida, Manizales, Medellín, Mocoa, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Yopal.

Gobernaciones: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle, Vaupés, Vichada.

Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas, Comercio, Ecuación, Ambiente, Vivienda, Tecnologías de la Información, Transporte, Cultura, Ciencia y Tecnología

¹¹² Promedio obtenido del promedio de todas las columnas

Gráfico 12. Personal relacionado con la contratación sin capacitación en CPS



Fuente: Entidades encuestadas tabulación pregunta 14 Elaboró: CGR

Para presentar en detalle las cifras que sustentan la gráfica anterior, presentamos la siguiente tabla de calor:

Tabla 10. Personas que intervienen en el proceso contractual sin capacitación en CPS

Grupo de Entidades	Roles y funciones en proceso contractual					
	Alta Dirección	Estructurador de condiciones técnicas	Estructurador pliego de condiciones	Evaluadores de ofertas	Elaboradores de minuta de contratos	Supervisores e interventores
Alcaldías de ciudades capitales	84.6%	84.6%	84.6%	84.6%	80.8%	88.5%
CARs	73.3%	70.0%	66.7%	73.3%	73.3%	73.3%
Gobernaciones	95.8%	91.7%	95.8%	95.8%	100.0%	91.7%
Ministerios	93.3%	66.7%	66.7%	80.0%	66.7%	73.3%
Total general	86.8%	78.2%	78.4%	83.4%	80.2%	81.7%

Fuente: Entidades encuestadas tabulación pregunta 14 Elaboró: CGR

Las anteriores situaciones obedecen a baja cobertura, falta de continuidad y articulación en la capacitación en CPS, aspectos determinantes para generar el cambio cultural en comportamientos de consumo, como elemento estratégico y clave que promueve el avance en la implementación de la CPS, hecho relevante considerando que el personal que participa dentro del ciclo contractual y aquellos que tienen poder de decisión son quienes concretan la aplicación de los principios de sostenibilidad en el proceso de compra.

La desarticulación y falta de coordinación en la estructura institucional responsable de gestionar la capacitación (ANCP CCE y MADS), impacta negativamente el objetivo de que la CPS sea interiorizada y aplicada como instrumento que conduce hacia la meta 12.7 de los ODS, a la vez que dificulta la creación de escenarios de

retroalimentación para conocer la percepción y experiencia de los diferentes actores que participan en el proceso, y a partir de ello adoptar acciones de mejora.

Pregunta 2.2 *¿Es la política pública de CPS adecuada y suficiente para el alcance de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?*

Pregunta 2.2.1 *¿Las políticas públicas aplicadas en la CPS integran las dimensiones social, económica y ambiental, y enfatizan en acciones a favor de grupos vulnerables, minoritarios y/o rezagados?*

Respuesta. La integración de las políticas públicas que contribuyen a las CPS, esta última como herramienta estratégica para el desarrollo sostenible del país, está en proceso, en tanto que no se evidencian mecanismos interinstitucionales eficaces para crear sinergias que faciliten la integración de las dimensiones económica, ambiental y social de manera equilibrada.

El análisis evidenció debilidades en los mecanismos interinstitucionales para identificar, revisar y analizar de manera conjunta las políticas públicas y estrategias que convergen con las CPS, así como las posibilidades de generar acciones complementarias e interdependientes, de tal manera que las políticas con potencialidad contribuyan a la CPS de manera integrada desde sus diferentes dimensiones, con una visión prospectiva en el marco de la Agenda 2030.

No obstante, es importante destacar distintos instrumentos legales y jurídicos que materializan políticas públicas en las que es evidente la posibilidad de conjugar esfuerzos y acciones que apuntan a la meta 12.7 de los ODS y a la implementación de la CPS.

A manera de ejemplo, en lo que concierne al principio de no dejar a nadie atrás, en el Decreto 392 de 2018¹¹³ se otorga puntaje adicional para los proponentes con trabajadores con discapacidad; así mismo, se reconoce puntaje adicional en los AMP de aseo y cafetería II y III a los proveedores que empleen personas víctimas del conflicto armado, desmovilizados y reinsertados.

Así mismo, a través de decisiones legislativas especialmente las aprobadas en el año 2020 como la Ley 2069¹¹⁴, se han promovido incentivos¹¹⁵ para fortalecer las

¹¹³ "Por el cual se reglamentan los numerales 1, y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad.

¹¹⁴ "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"

¹¹⁵ Se incluyen reglas para que las entidades estatales en el análisis de Sector identifiquen las Mipymes que podrían ser potenciales proveedoras directas o indirectas, con el fin de definir criterios que promuevan y faciliten su participación en el proceso de contratación; desarrollen programas que promueven la participación de estas en las compras públicas e incentivos. Así mismo, señala que deberán promover la división del proceso de contratación en lotes o segmentos que faciliten su participación. Para evaluar la efectividad de la inclusión de

mipymes y se han ajustado los factores de desempate para favorecer a las empresas lideradas por mujeres, así como las propuestas que vinculen población vulnerable como mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, personas en condición de discapacidad, adultos mayores, personas en proceso de reintegración o reincorporación, entre otros.

Igualmente, con la Ley 2046¹¹⁶ de 2020 se busca fomentar la producción local para apoyar la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Con base en el análisis asociado a esta pregunta se genera el siguiente hallazgo:

Hallazgo 7. Escasa integración de políticas afines a la CPS

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señala que: *“los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”*. Así mismo, enfatiza en la aplicación del *“Principio de no dejar a nadie atrás”* y *“llegar primero a los más rezagados”*.

De ahí que para promover la CPS, se requiere la coordinación¹¹⁷ de distintas políticas públicas para lograr que el sistema de compra y contratación pública¹¹⁸ sea un instrumento estratégico del desarrollo sostenible del país¹¹⁹. La integración de políticas públicas permite equilibrar las dimensiones del desarrollo social, protección ambiental y crecimiento económico, de tal manera que cuando las entidades públicas celebren y ejecuten los contratos se cumplan los fines del Estado¹²⁰ y se

las Mipymes al mercado de compras públicas se deberá crear un sistema de indicadores. E igualmente encomienda al Gobierno Nacional fijar nuevas reglas para las convocatorias limitadas a estas de tal manera que promuevan su crecimiento y desarrollo. (Art. 33 y Art. 34 Ley 2069 de 2020)

¹¹⁶ Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”

¹¹⁷ Art. 113 de la CP “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, Art. 209 de la CP Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, y Art. 6 de la Ley 489 de 1998 Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

¹¹⁸ Art 3. Ley 80/93. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

¹¹⁹ Art. 3 Ley 99 de 1993 - Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

¹²⁰ Art 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas (...), y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Art. 13. CP “Todas las personas nacen libres e iguales ante

optimicen sus resultados en términos de valor por dinero, dando aplicación además al principio de “no dejar a nadie atrás”.¹²¹

Por su parte la OCDE¹²² en el documento “Recomendaciones del Consejo sobre Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible”¹²³, define la integración de políticas así: “proceso mediante el cual las instituciones ajustan sus mandatos, políticas y objetivos sectoriales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y toman sus decisiones en materia de políticas teniendo en cuenta las interacciones (sinergias y compensaciones) entre las áreas económica, social y medioambiental, con vistas a abordar las múltiples dimensiones de los retos en materia de desarrollo sostenible de forma más equilibrada”.

A su vez, considera la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible como “un procedimiento para integrar las dimensiones del desarrollo sostenible en el proceso de elaboración de políticas nacionales e internacionales. Sus objetivos en el contexto de la Agenda 2030 son impulsar la aplicación integrada de la Agenda 2030 mediante las siguientes acciones: (i) fomentando las sinergias y maximizando los beneficios en los sectores de la política económica, social y medioambiental (...)”.

Para lograr tal propósito “**RECOMIENDA** que quienes se adhieran **desarrollen mecanismos institucionales eficaces e incluyentes para abordar las interacciones de las políticas entre sectores y coordinar las acciones entre los niveles del gobierno**”. (resaltado documento original).

Así mismo la OCDE en el documento “Recomendaciones de la OCDE en Contratación Pública” publicado en el 2016, “V. **RECOMIENDA** que los Adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá (...)”

ii) *Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes*

la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades (...). El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...).” Art. 366 CP. “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. (...)” . Art. 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, (...) y fomentar la educación para el logro de estos fines. (CP)

¹²¹ (Constitución Política de Colombia, Ley 99 de 1993, artículo 3, Documentos Conpes 3918/2018; Estatuto Público de Contratación (principios), Decreto Ley 4170 de 2011, Resolución A/Res.70/1 de la ONU, con la cual se adopta la Agenda 2030 y sus ODS).

¹²² Colombia, forma parte de los estados miembros de la OCDE. Ingreso que se aprobó mediante las Leyes 1950 y 1958, ambas de 2019.

¹²³ Aprobada el 29/04/2010 y modificada el 11/12/2019.

de acción o directrices de puesta en marcha. iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política.

Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso.”

Con el fin de evaluar la integración de las dimensiones de la sostenibilidad en la compra pública en Colombia en relación con políticas públicas afines con los propósitos de la CPS, se examinaron nueve políticas a partir de la identificación de objetivos, estrategias y acciones comunes. Adicionalmente, se analizaron las respuestas a solicitudes de información realizadas a la ANCP CCE, el MADs, el DNP y demás entidades que lideran las políticas seleccionadas, con miras a evaluar la presencia de acciones conjuntas encaminadas a interrelacionar el potencial sostenible de tales políticas en la compra pública.

El análisis involucró:

- La PPyCS (Estrategia No.3 – Compras Responsables);
- Política de Crecimiento Verde (Objetivo No.2);
- Política Nacional de Gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos;
- Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos;
- Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas;
- Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes;
- Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social;
- Política Nacional de Apoyo para las Mipymes; y
- La Política de Compras Públicas Locales.

Igualmente, se analizaron las acciones estratégicas propuestas por la ANCP CCE en el Plan de Trabajo - Sector Planeación Nacional, versión 1¹²⁴, elaborado en el marco de los lineamientos trazados en el Documento Conpes 3918 de 2018, en el cual se asignó a la ACNP CCE como entidad responsable de liderar la meta 12.7 de los ODS.

Producto de la evaluación se evidenciaron las siguientes situaciones:

¹²⁴ El Plan se remitió por el DNP con la comunicación 20206001336231 del 10 de septiembre de 2020.

a) Debilidades en los mecanismos interinstitucionales para generar espacios bajo un enfoque integrado de gobierno, donde se identifiquen, revisen y analicen de manera conjunta las políticas públicas y estrategias que convergen con las CPS, así como las sinergias, complementariedades e interdependencias existentes entre éstas, con el fin desarrollar las CPS de manera integrada desde sus diferentes dimensiones, con una visión prospectiva en el marco de la Agenda 2030, aspecto que compete al DNP¹²⁵, la ANCP CCE¹²⁶ y MADS¹²⁷

Para mencionar algunos casos, las entidades públicas otorgan puntajes adicionales a los contratistas del estado que acreditan la vinculación laboral de población con discapacidad, conforme a lo establecido en el art. 2.2.1.2.4.2.6¹²⁸ del Decreto 1082 de 2015. La aplicación de esta norma según informó el Ministerio de Trabajo¹²⁹ hizo que se pasara de expedir 607 a 4.290 “*certificados de trabajadores en situación de discapacidad contratados por un empleador*”, entre el 2018 al 2020; sin embargo, no se cuenta a la fecha con mecanismos definidos para articular acciones que permitan medir los resultados de la inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de la contratación pública.

Por otra parte, si bien la ANCP CCE y el MADS, han venido realizando un trabajo conjunto desde el 2019 para la inclusión de criterios ambientales en la contratación por IAD y AMP, no se evidencia cómo se integran los resultados de la aplicación de la estrategias de disposición de residuos sólidos, así como de aparatos electrónicos y eléctricos, en la contratación pública por las demás modalidades, en las cuales se incluyen obligaciones sobre disposición final de bienes; promoción, desarrollo y uso de tecnologías amigables con el ambiente, aprovechamiento de residuos, ejecución de planes post consumo, servicios con aparatos de alta eficiencia

¹²⁵ Encargado de la coordinación y diseño de políticas pública, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles de gobierno; y proponer estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país. (inciso 2 art. 2, del Decreto 2189 de 2017). Así como, entidad impulsora transversal de temas relacionados con los ODS.

¹²⁶ Líder de la implementación del ODS 12.7, designado en el Anexo E del Documento Conpes 3918/2018; así como, encargado de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, (...) con el fin de **lograr una** mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.(Decreto 4170 de 2011, artículo 2).

¹²⁷ Rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (Art.2 Ley 99/93), encargado de gestionar la PPYCS la cual incluye la estrategia 3 sobre Compras Responsables; quien ha participado en varios proyectos financiados a nivel internacional, que le han permitido diseñar herramientas para el desarrollo de las CPS en el país, como el PAN CPS, las fichas de sostenibilidad, etc.

¹²⁸ Art. 2.2.1.2.4.2.6. Decreto 1082/2015 “*Puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad. En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos (...)*”

¹²⁹ En la comunicación radicado 085E202132100000045718 del 10 de agosto de 2021.

energética, buenas prácticas de ahorro y uso eficiente de agua y energía, entre otros.

Así como la alineación de las demás acciones que adelanta el MADS para optimizar el uso de los recursos naturales en desarrollo de las políticas de este sector.

Igualmente, se evidencia retroceso en la coordinación interinstitucional lograda entre la ANCP CCE, la Unidad de Víctimas, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, la Unidad del Servicio Público de Empleo, en el propósito de aunar esfuerzos para la vinculación de personas víctimas del conflicto armado y/o desmovilizados previsto en los AMP del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II y III.

Lo anterior, dado que para el AMP II se formalizó Acuerdo de Entendimiento (AE) entre las entidades, sin embargo, no hubo continuidad para el AMP III¹³⁰, lo que refleja que aún no se han definido instrumentos de coordinación y colaboración orientados a crear sinergias, para que la contratación pública contribuya con los objetivos de las políticas de Reparación Integral de Víctimas y de Reincorporación Social y Económica, logrando a su vez, avances en la implementación de criterios sostenibles en sus dimensiones social y económica.

Las debilidades en los mecanismos de articulación y coordinación para integrar las acciones vinculadas en otras políticas afines a la CPS, también se corrobora con la respuesta de la ANCP CCE, en tanto se refiere al Convenio Interadministrativo CD 521 de 2021¹³¹ suscrito el 1º de junio de 2021 con el MADS, el cual, además de haberse formalizado después de casi cuatro años de iniciar las gestiones para formalizar este Acuerdo, si se tiene en cuenta que ya se contaba el 28 de agosto de 2017 con un borrador de estudios previos¹³²; no refleja las interacciones con otras entidades públicas competentes en políticas, como el DNP como articulador de las políticas públicas, cuyos objetivos son transversales con el avance de la meta 12.7 de los ODS en las demás dimensiones de la sostenibilidad.

¹³⁰ Frente a las acciones para prorrogar el AE para el AMP III, la ANCP CCE remitió actas del 3, 9 y 17 de marzo de 2021 de reuniones con la UV, ARN y UAESPE. En la primera, la ANCP CCE indicó a los participantes que la “(...) línea de comunicación entre las entidades se perdió, por lo cual no fue posible lograr el perfeccionamiento del AE” e invitó a las entidades a prorrogar éste. Llama la atención que la ARN señale “se deja constancia que dicho proceso solo se ha podido lograr con la ARN, siendo la única entidad con la que ha sido posible entablar los canales de comunicación adecuados”. La UAESPE y UV se comprometen a escalar las acciones internas para el perfeccionamiento de la prórroga. A Julio de 2021 no se ha formalizado la prórroga del AE; no obstante, el AMP III tiene vigencia hasta el 27 de diciembre de 2021

¹³¹ El objeto es: “Aunar esfuerzos en la estructuración, diseño y desarrollo de herramientas e instrumentos estratégicos encaminados a la promoción, implementación, y medición de las CPS en Colombia, en el marco del PAN CPS”.

¹³² Datos tomados de la respuesta del Centro Nacional de Producción más Limpia, correo del 19 de enero de 2021.

b) Vacíos en las acciones estratégicas planteadas por la ANCP CCE en su calidad de líder de la meta 12.7 de los ODS contenidas en el Plan de Trabajo de los ODS del Sector Planeación versión 1¹³³, dado que se circunscriben a iniciativas formuladas a título individual sin reflejar los mecanismos o estrategias para alinearlas con las políticas públicas que resultan afines, y para desarrollar un trabajo articulado con las instituciones responsables de las mismas, a fin de garantizar la integración de las políticas vinculadas con las CPS, y por ende, con el logro de la meta 12.7 de los ODS.

Por otra parte, estas acciones no definen los grupos vulnerables, minoritarios o rezagados en los cuales se focalizarán las estrategias planteadas para lograr esta meta, teniendo en cuenta que el Plan de Trabajo registra el campo de “*Criterios de Focalización de la Acción Estratégica*” con la palabra “ninguno”.

Las anteriores deficiencias obedecen a que, no obstante en la Estrategia para la Implementación de los ODS desarrollada en el Documento Conpes 3918 de 2018 se incorpora el principio de la Integración de las tres dimensiones de la sostenibilidad de la Agenda 2030, así como el principio rector orientado a “*no dejar a nadie atrás*”, no se ha definido un marco para coordinar la integración de las políticas con repercusión en la meta 12.7 de los ODS y los grupos vulnerables, rezagados o minoritarios en los cuales se focalizarán las acciones a corto, mediano y largo plazo.

Así mismo, a los vacíos en la estrategia de implementación de los ODS contenida en el Documento Conpes 3918, al no establecer mecanismos de validación a los planes de trabajo.

Estas situaciones generan el riesgo de no contar con resultados cuantitativos y cualitativos que reflejen la integración de las dimensiones de la CPS a nivel de política pública, cuyos avances sirvan como referente para la toma de decisiones, ajustes y refuerzos gubernamentales hacia el logro de la meta 12.7 de los ODS.

Adicionalmente, que los resultados de estrategias y acciones asociadas a CPS desarrolladas en distintas políticas públicas no se visibilicen e integren a los avances de la meta 12.7. Por ejemplo, los avances de la implementación de la estrategia de compras públicas locales, anteriores a la expedición de la Ley 2046

¹³³ Acciones incluidas para el periodo a corto plazo (2018-2022): **Promover** la Guía de CPS con el Medio Ambiente, la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables; **promover** los Acuerdos Marcos de Tratamiento de VIH, tratamiento de enfermedad renal crónica, tratamiento de hemofilia y equipos biomédicos y promover acuerdos marcos de IAD de PAE.

de 2020¹³⁴, los cuales son modelo de inclusión socioeconómica de las familias, comunidades y emprendimientos locales.

Así mismo, impide disponer de datos desglosados y validados, que reflejen los avances y resultados de las acciones emprendidas de inclusión a la población más vulnerable y rezagada en los procesos de compra y contratación pública en el país.

Las situaciones planteadas se apartan de los principios de la Agenda 2030, las recomendaciones de la OCDE¹³⁵ los cuales han sido acogidos por el país e institucionalizados con el Decreto 280 de 2015 y el Documento Conpes 3918 de 2018, siendo estos el marco Estratégico Nacional adoptado para Implementar los ODS en Colombia y en los cuales se reconoce la necesidad de integrar las políticas públicas para lograr de manera balanceada los ODS en sus dimensiones ambiental, económica y social, aspecto aplicable a la meta 12.7.

Pregunta 2.2.2 *¿Participan distintas partes interesadas (sector privado, ONG, asociaciones, etc.) en la implementación de la política pública de CPS hacia el logro de la meta 12.7 de los ODS?*

Respuesta. La implementación de mecanismos de diálogo, interlocución y movilización de actores no gubernamentales en el desarrollo de la CPS se encuentra en fase inicial. Lo anterior, dado que no se lograron a 2020 los indicadores previstos en el PAN CPS, en la línea estratégica 6: “*Colaboración, Alianzas y Sinergias*”, referidos a la suscripción de por lo menos 2 alianzas con ONG/ESAL¹³⁶ y 4 acuerdos con Cámaras de Comercio y asociaciones industriales.

No obstante las acciones adelantadas para interactuar con otros sectores como acontece en la estructuración de los AMP, y algunos contactos con organizaciones de interés como Fedepanela y Sociedad Colombiana de Agricultores; no se cuenta con una hoja de ruta para vincular las partes interesadas relevantes y aliados claves para el logro de la meta 12.7 de los ODS. Tampoco se han concretado resultados en alianzas estratégicas; y las acciones propuestas por la ANCP CCE en el Plan de Trabajo relacionado con la meta 12.7 no tienen un enfoque participativo para otros sectores con posibilidades de contribuir a impulsar el proceso.

¹³⁴ Mediante la Ley 2046 del 6 de agosto de 2020, se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

¹³⁵ Así como las herramientas de autoevaluación de la Coherencia de Políticas de Desarrollo Sostenible - CPDS emitidas por la OCDE.

¹³⁶ Organizaciones No Gubernamentales/ Entidades Sin Ánimo de Lucro.

Tales aspectos coinciden con los resultados de la encuesta aplicada a 41 proveedores de bienes y servicios de aseo y cafetería del Estado, en la cual de 25 que respondieron, 24 manifiestan no participar en alianzas encaminadas a promover la producción y el consumo de bienes y servicios sostenibles, y 16 consideran que no existen espacios de diálogo para la interacción e intercambio de experiencias entre el sector público y actores no gubernamentales. En virtud de tal situación se formula el siguiente hallazgo.

Hallazgo 8. Ausencia de alianzas estratégicas con actores no gubernamentales en el desarrollo de las CPS

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible indica en su numeral 28. “(...) *Los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector empresarial y otros agentes no estatales y particulares deben contribuir a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, incluso movilizand o todas las fuentes de asistencia financiera y técnica para fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de los países en desarrollo con el fin de avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles. (...)*”.

Además, señala: “**Medios implementación** 39. *La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada (...)*

“41. Reconocemos el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas. (...).

45. (...) Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias”

En línea con tal planteamiento, el documento Conpes 3918 de 2018 indica: “(...) *la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS es el resultado de un proceso intergubernamental abierto e inclusivo y con activa participación de actores no gubernamentales estratégicos para su consecución. El texto de la Agenda 2030 reconoce la necesidad de adoptar un enfoque multiactor, que involucre a todos los actores del desarrollo, entendidos como Gobiernos, representantes de las otras ramas de poderes públicos, las instituciones internacionales, autoridades locales, representantes de diferentes etnias, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación, la comunidad científica y académica y la ciudadanía”.*

Por su parte la Guía “*Implementando Compras Públicas Sostenibles*” emitida por el PNUMA en el 2012 señala:

“8. Implicación del mercado. Las entidades públicas deben entablar un proceso de diálogo y comunicación con los proveedores, tomando en consideración los resultados del Ejercicio de Priorización y contratos futuros. Los proveedores y contratistas deben comprender claramente qué se espera de ellos (...).

• *El diálogo inicial con el mercado es reconocido como un componente fundamental de la actividad de las compras sostenibles. Con un espíritu de apertura y transparencia, se comparten con regularidad los principales objetivos de las entidades públicas con los proveedores, tomando en consideración los tipos de productos y servicios y el calendario de las actividades de compras públicas” (Página 36).*

Para evaluar la participación e involucramiento de actores no gubernamentales en el desarrollo de las CPS en el contexto colombiano, se realizaron reuniones y solicitudes de información a ACOPI, COMFECAMARAS¹³⁷, la GRI¹³⁸, FENASEO y la ANCP CCE. A su vez, se examinaron los avances del PAN CPS 2016-2020 reportados por el MADS en esta materia.

Por otra parte, se aplicó encuesta a 41 proveedores de bienes y servicios de aseo y cafetería a entidades del Estado a través de los AMPs II y III; así como por otras modalidades de contratación.

Del análisis y evaluación se evidencia que el proceso de involucramiento de actores no gubernamentales en el desarrollo de la CPS se encuentra en fase inicial, teniendo en cuenta que:

1. En la formulación del PAN CPS, se había previsto a 2020, en la Línea Estratégica 6: “*Colaboración, Alianzas y Sinergias*”, la suscripción de por lo menos dos (2) alianzas con ONG/ESAL¹³⁹ y de cuatro (4) acuerdos con Cámaras de Comercio y asociaciones industriales, para la inclusión de criterios de sostenibilidad y promoción de incentivos para nuevos y actuales proveedores del sector público, objetivos que no se lograron conforme a lo previsto.

La ausencia de resultados efectivos en materia de alianzas y sinergias con actores no gubernamentales se ratifica en tanto ANCP CCE señala que: “*no cuenta actualmente con alianzas formales, acuerdos de entendimiento o convenios con actores no gubernamentales para el cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS*”¹⁴⁰.

¹³⁷ Organismo de carácter nacional que coordina y brinda asistencia en el desarrollo de sus funciones a las 57 Cámaras de Comercio colombianas.

¹³⁸ La GRI, es una organización internacional independiente, que promueve las mejores prácticas en relación con estándares sobre informes de sostenibilidad en aspectos económicos, ambientales y sociales.

¹³⁹ Organizaciones No Gubernamentales/ Entidades Sin Ánimo de Lucro.

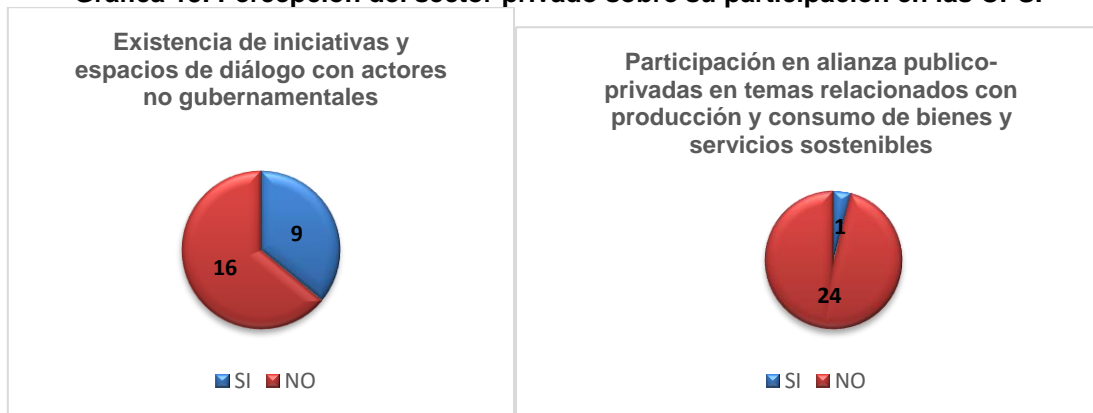
¹⁴⁰ Respuesta suministrada al numeral 7 del requerimiento AG8-1027, con comunicación del 8 de julio de 2021. (sic).

2. No se evidencian acciones contundentes de ANCP CCE encaminadas a identificar las partes interesadas relevantes que pueden ser aliados claves para el logro de la meta 12.7 de los ODS; los criterios a considerar para su vinculación, mecanismos de interlocución y comunicación. Así como gestión para construir alianzas y esquemas colaborativos que fortalezcan la oferta de bienes y servicios sostenibles, teniendo en cuenta que la CPS es un proceso a dos caras, donde se requieren cambios de mentalidad y de acciones desde la demanda y la oferta.

Lo anterior, analizado en el contexto de los lineamientos trazados en el Documento Conpes 3918 de 2018¹⁴¹, “numeral 5.3.4. Lineamiento 4: interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales”¹⁴² y teniendo en cuenta que ANCP CCE tiene a cargo liderar la meta 12.7 de los ODS.

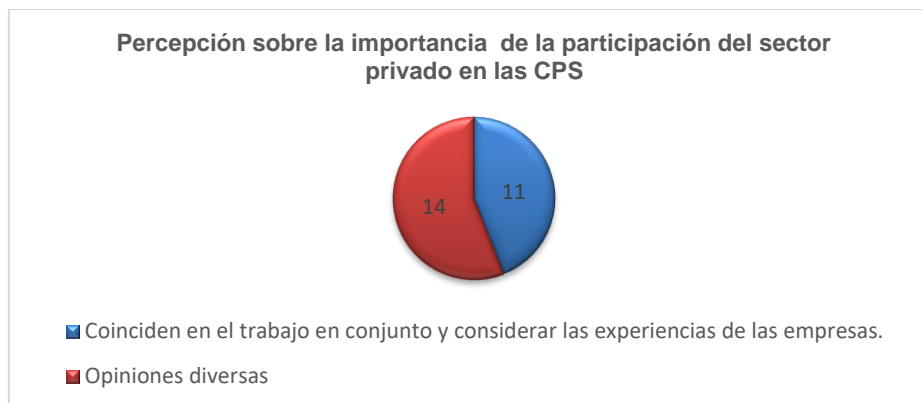
Lo descrito coincide con las respuestas a la encuesta, suministradas por 25 de los 41 proveedores del Estado de bienes y servicios de aseo y cafetería, la cual refleja la falta de espacios de interacción con otros actores y la ausencia de alianzas estratégicas; así mismo pone de manifiesto la voluntad de algunos proveedores de aportar su conocimiento y experiencia a las CPS, como se aprecia en las siguientes gráficas:

Gráfica 13. Percepción del sector privado sobre su participación en las CPS.



¹⁴¹ Mediante el cual se define la Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia.

¹⁴²“(…) un esquema de implementación en el que converjan diversos actores e iniciativas de acción para el desarrollo sostenible implica la formulación de intervenciones de corto y mediano plazo entre las que se han definido las siguientes: (i) mecanismos de diálogo e interlocución con actores no gubernamentales; (ii) alianzas para el financiamiento; (iii) alianzas para la movilización de los actores (iv) alianzas para el conocimiento; y (vi) alianzas entre países y el ámbito internacional”.



Fuente: Encuesta a proveedores de Aseo y Cafetería Elaboró: CGR

Estos resultados muestran la necesidad de fortalecer los vínculos con el sector privado, generar espacios de diálogo y retroalimentación para el intercambio de experiencias. Así como, promover alianzas que movilicen los distintos sectores que contribuyan al progreso de la meta.

Las situaciones descritas se presentan porque las entidades responsables de implementar la meta 12.7 de los ODS, no han considerado y abordado de manera conjunta la importancia de involucrar en el proceso a diferentes actores de la sociedad, y analizar cuáles son claves para impulsar la producción de bienes y servicios sostenibles. Así mismo, por desconocimiento del alcance de los principios de la Agenda 2030 y de los lineamientos trazados en el Documento Conpes 3918 respecto a la necesidad de interlocución con actores no gubernamentales, lo cual se refleja en la formulación de las acciones estratégicas propuestas por la ANCP CCE para la meta 12.7, en la medida que no tienen un enfoque participativo de otros representantes de la sociedad civil.

Adicional a la falta de continuidad en los acercamientos que el MADS y la ANCP CCE han realizado individualmente, pero cuyas alianzas estratégicas no se han concretado.

Por otra parte, muestra la disonancia y desarticulación de las acciones planteadas en el plan de trabajo mencionado con la propuesta de actualización del PAN CPS 2016-2020, en lo que se refiere a las estrategias de fortalecimiento del sector privado en CPS y fortalecimiento interinstitucional; así como, la falta de gestión para lograr las alianzas y sinergias planeadas en el PAN CPS 2016-2020.

Los anteriores hechos ponen en riesgo la aplicación oportuna del principio de “participación de múltiples partes interesadas en la implementación de la meta 12.7 de los ODS” implícito en la Agenda 2030, las buenas prácticas internacionales en materia de CPS y en particular los lineamientos trazados en el Documento Conpes 3918 de 2018 en esta materia; lo que incide en que no se desarrollen de manera formal,

las dinámicas para generar sinergias y alianzas con organizaciones que participen, cooperen y adquieran compromisos que conlleven a promover las CPS en sus diferentes dimensiones, y la interacción con el sector privado, actor determinante en este proceso.

En este sentido, es importante resaltar el papel que podrían desempeñar las Cámaras de Comercio en el fortalecimiento empresarial para incentivar nuevos modelos de producción y en general en la cadena de suministro, con enfoque hacia la oferta de bienes y servicios sostenibles para abastecer al sector público, teniendo en cuenta el conocimiento y la experiencia que han sumado en desarrollo de más de 150 Programas que adelantan 27 Cámaras de Comercio para promover procesos productivos sostenibles y buenas prácticas empresariales a nivel nacional.

Finalmente, es de recalcar la buena disposición de Comfecámaras, ACOPI, la GRI y FENASEO, organizaciones que señalaron no hacer parte de alianzas o acuerdos con entidades públicas para promover las CPS, pero manifestaron su interés en contribuir con el desarrollo de éstas, desde su misión y quehacer institucional.

Pregunta. 2.2.3 *El componente operativo de la CPS contribuye al logro de la MNA, en cuanto a: a) ¿Inclusión de las tres dimensiones (ambiental, social, económica) y del principio de no dejar a nadie atrás, en las diferentes fases del ciclo del proceso contractual en las entidades evaluadas a nivel nacional y territorial para el Servicio de Aseo y Cafetería?*

Respuesta. Ante la ausencia de información específica de CPS, la CGR desarrolló un procedimiento sustentado en el análisis de datos para evaluar la inclusión de las dimensiones de la sostenibilidad en la contratación registrada en SECOP I y II. El procedimiento se aplicó a una muestra de 3.122 procesos contractuales de aseo y cafetería suscritos por 381 entidades públicas durante el periodo 2016-2020.

Los resultados permiten concluir que en los contratos de aseo y cafetería evaluados, el porcentaje de inclusión de criterios sostenibles es bajo y no fue visible la inclusión de grupos vulnerables o rezagados; ello a pesar de que los AMP de Aseo y Cafetería II y III suscritos por la ANCP CCE, sirven de referente para establecer que tales bienes y servicios son susceptibles de considerar las tres dimensiones de la sostenibilidad, así como el principio de no dejar a nadie atrás.

Adicionalmente, evidencian rezago para las tres dimensiones a nivel consolidado, aunque con mayor prevalencia de inclusión del criterio ambiental y mayor rezago en las dimensiones social y económica.

La evaluación no permitió identificar la continuidad en la consideración de la sostenibilidad a través de las etapas de contratación, dada la irregularidad en el comportamiento de la alusión a criterios sostenibles, en unos casos concentrados en la precontractual y en otros en la contractual.

A nivel de las agrupaciones analizadas, los resultados indican que los porcentajes de inclusión de criterios sostenibles fue mayor en los contratos de Gobernaciones, Alcaldías, CARs y menor para el grupo restante denominado “no implementadoras”¹⁴³, que concentra el mayor número y valor de la contratación analizada.

Tal comportamiento resulta coherente con el rol de promotoras y difusoras de la implementación de las CPS propuesto en el PAN CPS 2016 – 2020 a las tres primeras agrupaciones. No obstante, indica que el concepto de la CPS no ha permeado o trascendido de manera equilibrada en todos los sectores y niveles de la administración, contrastando con el interés de alcanzar una coherencia horizontal y vertical en el proceso.

Hallazgo 9. Baja incorporación de criterios sostenibles en contratos de aseo y cafetería - SECOP

En el Preámbulo, la Resolución A/RES/70/1 por la cual se adopta la Agenda 2030 con sus ODS indica que *“los objetivos y metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”*.

La Guía “Implementando CPS” emitida por el PNUMA, en el año 2012 señala acerca del ciclo de las compras sostenibles: *“La autoridad encargada de las compras se comprometerá a que los documentos y procedimientos de las compras públicas permitan la implementación eficaz de las compras públicas sostenibles.”*

• **El plan de acción deberá detallar las medidas que se van a adoptar para garantizar la integración de las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad en todas las fases del ciclo de compras públicas:** *La identificación de necesidades y la gestión de la demanda; la precalificación y la calificación de los proveedores, el desarrollo de especificaciones y la evaluación de las ofertas; la adjudicación y la gestión de los contratos. Aquí se podría incluir la elaboración de un manual para las SPP. (...)*

*7.1. La aplicación de los criterios de sostenibilidad a lo largo del ciclo de contrataciones. La inserción de criterios de sostenibilidad tiene que ver con todas las etapas del proceso de las compras públicas, desde la selección de proveedores a la especificación, la evaluación de las ofertas y la gestión de los contratos”. *(Pág. 43/86).*

¹⁴³ Las entidades no implementadoras son las que no tienen un rol definido en el PAN CPS 2016-2020, ni en los proyectos que le antecedieron a este pero que resultan relevantes para el análisis tomando como referencia los montos y cantidad de su contratación. En este grupo se encuentran entidades de la Rama Judicial, Ecopetrol, Banco República, Personerías, Contralorías Municipales, Empresas Sociales del Estado, ICBF, Fiduprevisora, FNG, entre otras).

En tal sentido, las dimensiones del desarrollo sostenible resultan aplicables a la compra pública, según el siguiente alcance¹⁴⁴:

Tabla 11. Definición de las dimensiones de sostenibilidad aplicadas a la CPS

Social	Ambiental	Económico
Considerar trabajo justo y decente, reconociendo los derechos fundamentales, salarios justos	Considerar el menor impacto ambiental posible a lo largo del ciclo de vida de un bien o servicio	Basarse en preceptos de economía, eficiencia, eficacia, conveniencia e innovación

Por su parte, la Guía Conceptual y Metodológica de CPS del MADS define la CPS como el *“Proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente.”*¹⁴⁵

Señala que el proceso de implementación de las CPS se desarrolla en siete (7) etapas. Una de ellas corresponde a la **“Inclusión de criterios de sostenibilidad en el proceso de contratación”** (etapa 5). Al respecto indica: **“Una vez las entidades establecen los temas relacionados con las CPS en los documentos estratégicos; el objeto del contrato, ha priorizado los ByS y definido las fichas técnicas aplicables; la siguiente actividad consiste en la inclusión de criterios de sostenibilidad al ciclo de contratación, la cual debe hacerse dentro de los estudios y documentos previos que incluyen al pliego de condiciones y el contrato, teniendo en cuenta cada una de las modalidades de contratación (...)”**.

Con el fin de evaluar la inclusión de criterios ambientales, sociales y económicos en las etapas del ciclo de la contratación pública, acorde con la meta 12.7 de los ODS, y dada la ausencia de datos e información específica que dé cuenta de los avances en la inclusión de las dimensiones de la sostenibilidad en los procesos de gestión contractual, la CGR planteó un procedimiento encaminado a explorar los avances en la materia¹⁴⁶.

Para tal fin se seleccionó una muestra de 3.122 procesos contractuales correspondientes a bienes y servicios de aseo y cafetería¹⁴⁷ celebrados por 381

144 Auditoría CASP: Elementos clave para la implementación de la CPS, Mendoza Ricardo y Ortega Elard, equipo IDI-OLACEFS

145 Guía Conceptual y Metodológica de CPS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2017. Pág. 6

146 El Procedimiento se desarrolló de manera conjunta entre la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones financieras y la DIARI.

147 La selección tuvo en cuenta la representatividad de la compra en estos bienes y servicios, su transversalidad, y la procedencia de considerar las tres dimensiones de la sostenibilidad así como el principio de no dejar a nadie atrás en su provisión, aspectos que tomaron como referencias criterios definidos en compras realizadas a través de AMP que presentan avances en tales aspectos.

entidades públicas¹⁴⁸ de distintos sectores y niveles de la administración durante el periodo 2016-2020, según información contenida en los SECOP I y II.

El desarrollo del procedimiento implicó la elaboración de un diccionario de frases y palabras asociadas a criterios sostenibles en las tres dimensiones, aplicables a los bienes y servicios seleccionados. El diccionario se compone en total de 173 palabras y frases (95 ambientales, 52 sociales y 26 económicas).

Posteriormente, mediante minería de datos se realizó análisis de texto a cada uno de los documentos que conforman los expedientes contractuales incluidos por las entidades en las plataformas de contratación pública, ejercicio que requirió la depuración de información con el fin de seleccionar aquellos documentos que trataran de reflejar decisiones definitivas en los procesos de contratación.

En tal ejercicio, se efectuó la búsqueda de cada término del diccionario en los documentos de cada proceso contractual, cuyos resultados generaron una matriz de frecuencia de conteo de estos términos, resultados que permiten obtener indicios de los contratos de aseo y cafetería que incluyeron uno o más de estos criterios sostenibles en alguna de las dimensiones, así como su desarrollo en las fases del ciclo contractual.

En la matriz de frecuencia se definió como regla, establecida a partir de un ejercicio previo de análisis documental en 10 contratos de la muestra, los siguientes parámetros a partir de los cuales se decidiría si un contrato es o no sostenible:

- Para la dimensión ambiental, si se encuentran tres (3) frases o palabras del diccionario en por lo menos dos (2) documentos del proceso contractual.
- Para las dimensiones económica y social, si se encuentran dos (2) frases o palabras del diccionario para cada dimensión, en por lo menos dos (2) documentos del proceso contractual.

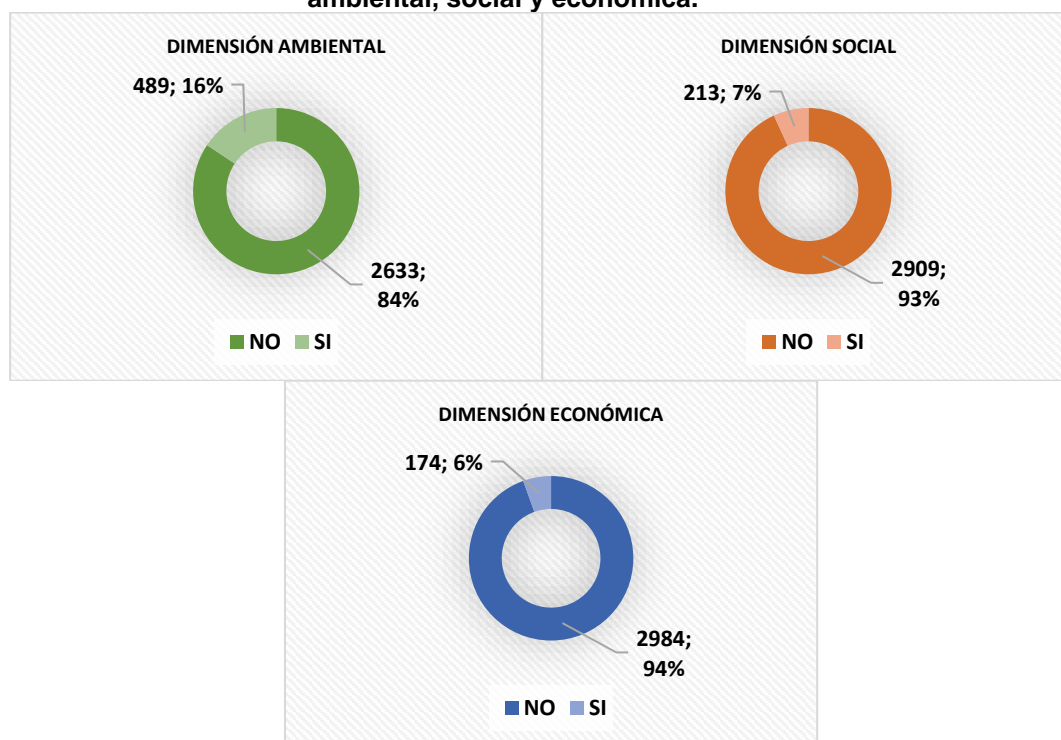
¹⁴⁸ La muestra se tomó de una población de 1.861 entidades públicas, las cuales suscribieron en total 8.745 contratos de aseo y cafetería según registros de SECOP I y II. Las entidades seleccionadas incluyen distintos niveles de la administración con el fin de determinar el comportamiento en cada uno de ellos. Los grupos son: Ciudades Capitales, Gobernaciones, CAR y Entidades no Implementadoras (estas últimas son las entidades que no tienen un rol definido en el PAN CPS 2016-2020, ni en los proyectos que le antecedieron a este pero que resultan relevantes para el análisis tomando como referencia los montos y cantidad de su contratación. En este grupo se encuentran entidades de la Rama Judicial, Ecopetrol, Banco República, Personerías, Contralorías Municipales, Empresas Sociales del Estado, ICBF, Fiduprevisora, FNG, entre otras).

Teniendo en cuenta el comportamiento atípico del Distrito Capital de Bogotá, este se incluyó en el último grupo con el fin de no generar datos distorsionados como acontecería si se incluye en el grupo de ciudades capitales. El selectivo de contratos para este bien y servicio, se consideró dada la transversalidad de su demanda a nivel estatal, los desarrollos en las fichas técnicas de sostenibilidad realizadas por el MADS y los notorios avances de incorporación de criterios sostenibles en sus tres dimensiones en la estructuración de AMP, aspecto que motivó el interés en evaluar el comportamiento para el mismo bien y servicio contratado por vías distintas a AMP.

Producto del procedimiento realizado por la CGR se observó el siguiente comportamiento:

- a. Se hallaron frases o palabras del diccionario afines a criterios ambientales en 489 de los 3.122 procesos contractuales¹⁴⁹ seleccionados, criterios sociales en 213 y criterios económicos en 174, como se muestra en las siguientes gráficas:

Gráfico 14. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las dimensiones ambiental, social y económica.



Elaboró: CGR Fuente: SECOP I Y II

Es importante indicar que analizado el desarrollo de la incorporación de los criterios por cada una de las dimensiones frente al ciclo contractual¹⁵⁰, se observó que en la mayoría de los procesos contractuales analizados, se encuentran de manera prevalente documentos inherentes a la fase precontractual, o lo contrario, correspondientes a la ejecución del contrato como informes de supervisión, interventoría o pagos; en otros casos un documento de la fase precontractual y uno

¹⁴⁹ A estos 3.122 procesos contractuales están vinculados 3.175 contratos de aseo y cafetería por \$1.7 billones.

¹⁵⁰ En general el ciclo de la contratación consta de las siguientes etapas: Identificación de necesidades, definición de especificaciones, selección de los proveedores, adjudicación del contrato, condiciones de ejecución, gestión y monitoreo.

de la fase contractual; lo que no permite establecer si hubo continuidad en el análisis de la incorporación de los criterios sostenibles, a través de toda la dinámica del ciclo contractual.

- b.** De los 3.122 procesos contractuales de aseo y cafetería seleccionados, sólo en 93 (2.98%) de ellos se incluyen frases o palabras del diccionario afines a los criterios sostenibles en las tres dimensiones: ambiental, social y económica.

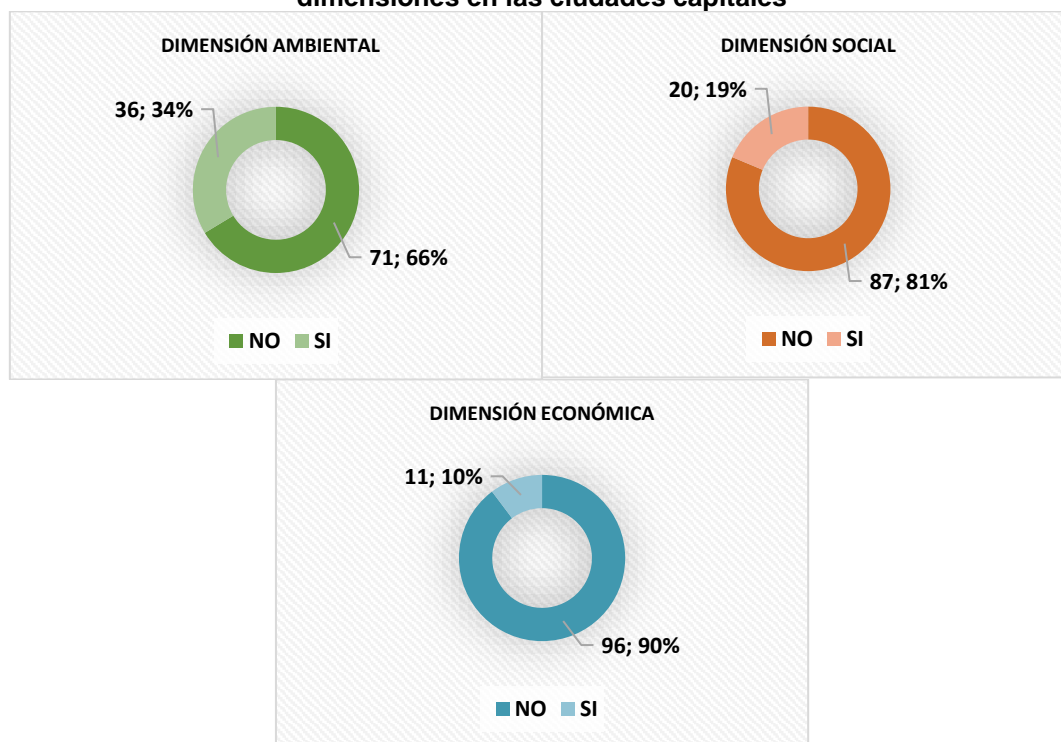
Adicionalmente, la incorporación de los criterios de sostenibilidad en sus tres dimensiones se presenta de manera predominante en la fase precontractual. Es de destacar que en los pliegos de condiciones de los 93 procesos en mención se halló terminología asociada con las CPS, lo cual aumenta la probabilidad de que en los mismos se desarrollen criterios de sostenibilidad en el resto de la cadena del proceso contractual, dado que es este documento donde se plasman las especificaciones técnicas o características de los bienes o servicios demandados así como las reglas de selección.

Sin embargo, en menos del 20% de estos procesos se incluyen informes de supervisión o interventoría que refieran las palabras o frases incluidas en el diccionario, halladas en documentos de la fase precontractual.

- c.** Si bien se incluyen en los documentos como estudios previos, pliego de condiciones, entre otros, frases o palabras asociadas con acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables como por ejemplo víctimas del conflicto armado, desplazados, madres cabeza de familia, población discapacitada, mano de obra local, etc. no se ubicaron de la misma manera frases o palabras similares en documentos de la ejecución del contrato, que referencien o den indicios del cumplimiento, seguimiento y monitoreo de la aplicación de estos criterios.
- d.** A nivel consolidado, los resultados del procedimiento permiten ratificar la prevalencia de la consideración del criterio ambiental y la menor representatividad en las dimensiones social y económica, lo cual refleja avances diferenciales y rezagos entre dimensiones. A nivel individual la dimensión ambiental, como la más representativa, refleja inclusión de criterios en 16% de los contratos evaluados, mientras la social alcanza el 7% y la económica el 6%.
- e.** El análisis a nivel específico por agrupación de entidades contratantes evidencia el siguiente comportamiento:

Ciudades Capitales: 107 procesos contractuales

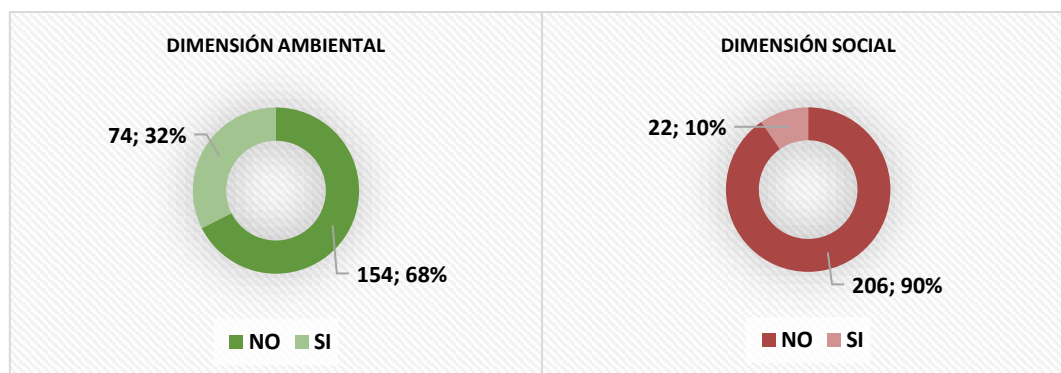
Gráfico 15. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las ciudades capitales

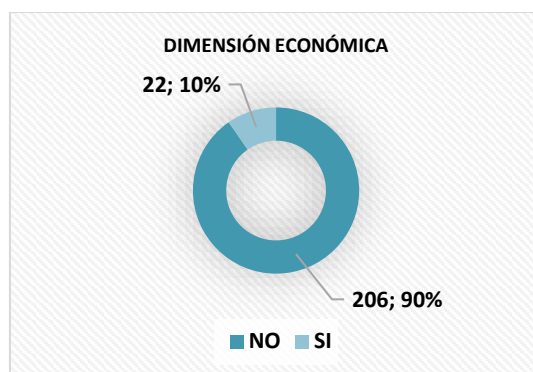


Fuente: SECOP I y II Elaboró: CGR

CARs: 228 procesos contractuales

Gráfico 16. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las CARs

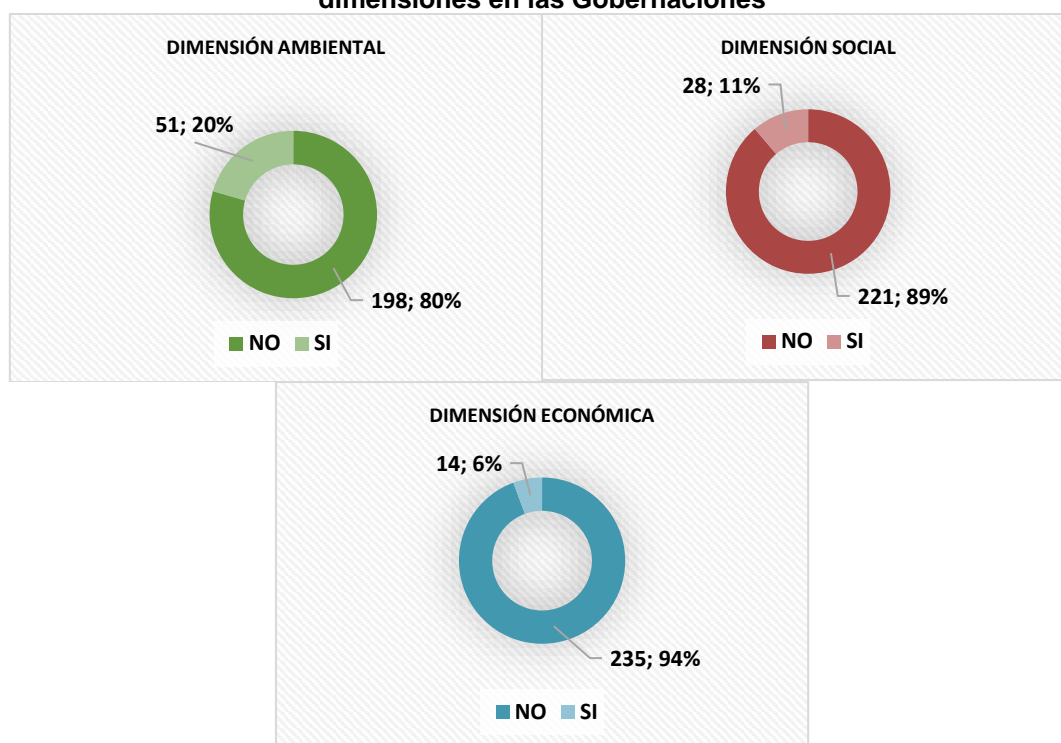




Fuente: SECOP I y II Elaboró: CGR

Gobernaciones: 249 procesos

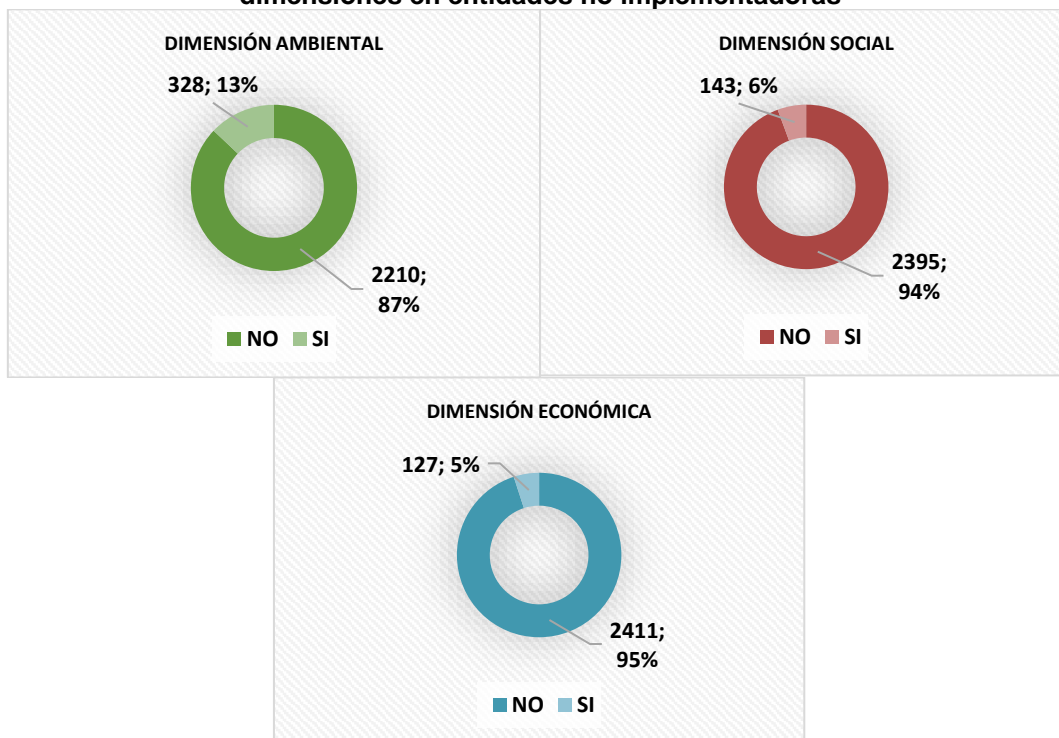
Gráfico 17. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en las Gobernaciones



Fuente: SECOP I y II Elaboró: CGR

No implementadoras 2.538 procesos

Gráfico 18. Procesos contractuales que incluyen palabras relacionadas con las diferentes dimensiones en entidades no implementadoras



Fuente: SECOP I y II Elaboró: CGR

Según los datos, en las ciudades capitales, gobernaciones y CARs, los contratos que aplican criterio ambiental sostenible respecto al número de contratos analizados para cada grupo, permiten establecer porcentajes que oscilan entre el 20,48% y el 33,64%. En el criterio económico varían entre el 5,62% y el 10,28% y en el social entre 9,65% y 18,69%.

Tales cifras indican que en los contratos para estos grupos, la no inclusión de criterios sostenibles se ubica entre el 66% y el 95%.

En las entidades del grupo denominado no implementadoras, en las que el selectivo de contratos obedeció en mayor medida a los valores más representativos, el porcentaje de inclusión del criterio ambiental es inferior alcanzando el 12,9%, en el social 5,63% y en el económico 5%; en consecuencia, los porcentajes de no inclusión aumentan y varían entre el 87% y el 95%.

Por otra parte, estableciendo el orden de prevalencia del número de veces que aparece cada frase del diccionario, el resultado para los ítems que superan 200 veces su inclusión, coincide con la prevalencia del criterio ambiental, con frases que además permiten establecer la consideración de criterios en los que se destacan

los asociados a manejo y disposición de desechos y residuos, el uso de productos biodegradables, reutilizables y lo inherente a materiales tóxicos.

En el componente social, resalta la prevalencia de la frase “*condición de discapacidad*”, la cual fue incluida en el diccionario para hacer referencia al factor de desempate para los proponentes que acrediten que por lo menos el 10% de su nómina está en condición de discapacidad. Este criterio se encuentra especialmente contenido en los pliegos de condiciones.

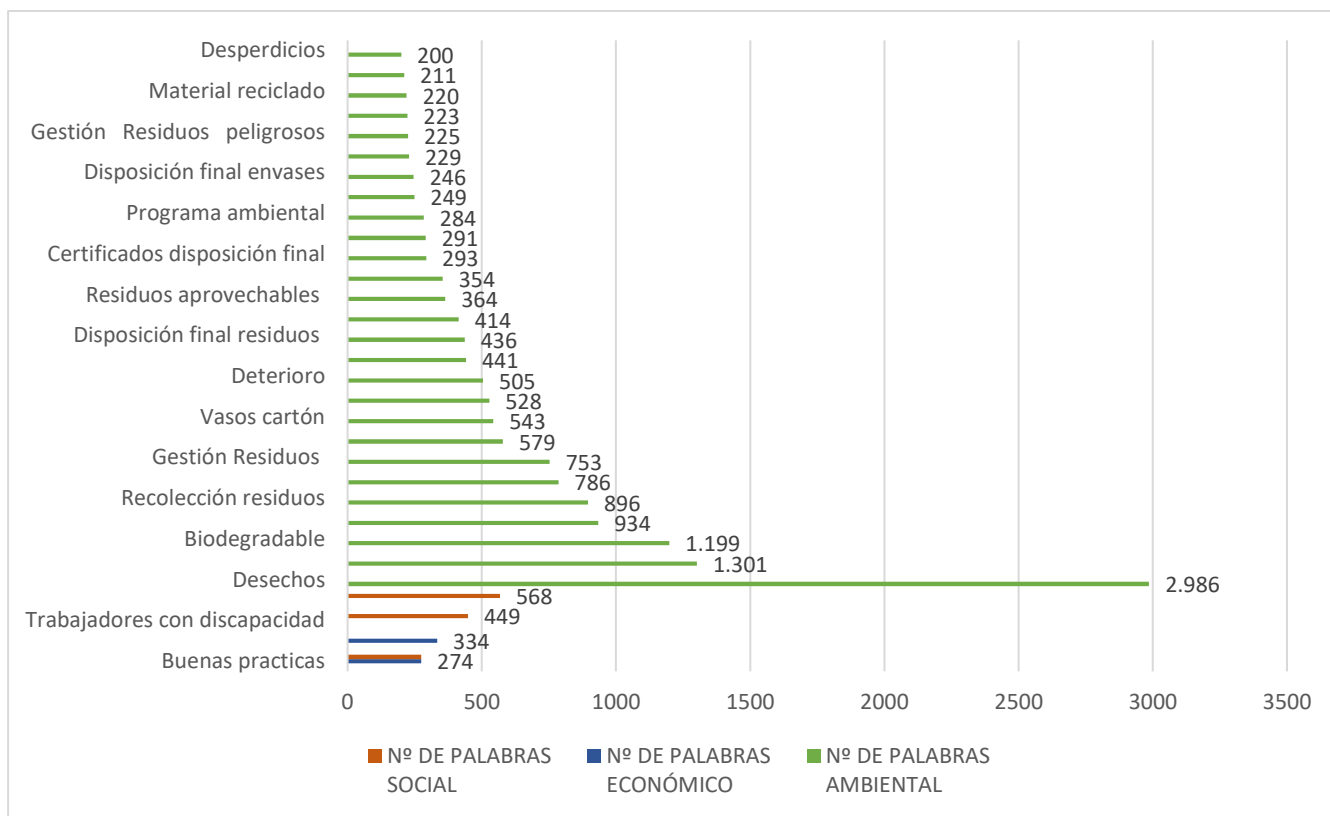
En el aspecto económico la frase que tuvo el mayor conteo fue “*convocatorias limitadas*”, incluida en el diccionario para hacer alusión a la posibilidad que se tiene de limitar la convocatoria en un proceso de contratación a las Mipymes.

Al respecto es preciso destacar que el hecho de hallar de manera predominante la frase “*convocatorias limitadas*”, en varios documentos de la etapa precontractual de los procesos considerados como sostenibles en la dimensión económica, no traduce que la convocatoria se haya limitado sólo a Mipymes, dado que a la luz del marco normativo, las entidades públicas deben dar a conocer esta posibilidad en esta etapa; sin embargo, no significa que se haya materializado esta intención, situación que si bien evidencia la existencia de esta figura, se requiere el fortalecimiento de tal instrumento dado el potencial social y económico que representa para las Mipymes y para la sostenibilidad.

La siguiente gráfica muestra las palabras y frases del diccionario¹⁵¹ que prevalecieron en el conteo:

¹⁵¹ El diccionario fue construido por la auditoría y es producto de un proceso de identificación, revisión y afinamiento de **palabras y frases** asociadas con CPS enfocadas a los contratos de aseo y cafetería. Estas están clasificadas para las tres (3) dimensiones de la sostenibilidad así: en la ambiental se incluyen 128; en lo social 80 y en la económica 39.

Gráfica 19. Palabras y frases que priman en el conteo



Fuente: Informe DIARI, archivo Conteos sostenibles para análisis

De acuerdo al parámetro establecido para el proceso auditor en la matriz de planificación¹⁵², la conclusión general es que para la muestra de contratos de aseo y cafetería seleccionados de SECOP I y II, el porcentaje de inclusión de criterios sostenibles es bajo, por lo tanto se requieren estrategias para que las entidades apropien el concepto y las buenas prácticas en esta materia, se apliquen las guías del MADS y la ANCP CCE (ambiental y social) y se refuerce la importancia de analizar la incorporación de los criterios de sostenibilidad en todo el ciclo de contratación, aspectos que redundarán para el logro de la meta 12.7 de los ODS.

Adicionalmente, las situaciones anteriores son causadas por:

(i) Falta de gestión de la ANCP CCE, MADS y el DNP (gobernanza de las CPS) para ejecutar acciones estratégicas que permitan fortalecer las alianzas público y

¹⁵² 0 a 33% bajo, 34 a 69% medio e igual o superior a 70% alto.

privadas en la implementación de las CPS, y servir de faros para guiar a otras entidades públicas a partir de experiencias y lecciones aprendidas.

(ii) Ausencia de un Sistema Nacional de Información de CPS, conforme se planteó en el PAN CPS 2016-2020.

(iii) Debilidades en la promoción y divulgación de las herramientas para implementar las CPS a nivel nacional;

(iv) Falta de aplicación de las fichas técnicas ambientales¹⁵³ para los contratos de aseo y cafetería; y

(v) No consideración de los principios y fundamentos de las CPS, en el marco de la Agenda 2030, dentro de nuestro contexto normativo de forma explícita que genere confianza a las entidades públicas para que incorporen cláusulas sociales, económicas y ambientales en la contratación pública que optimice el valor del dinero público e impulse a los proveedores del estado hacia prácticas más sostenibles.

Los datos también permiten concluir que las CPS no han permeado todos los niveles de la administración pública y el sistema de contratación pública; al presentarse la incorporación de los criterios de sostenibilidad de manera pausada y fragmentada, lo cual no permite que la CPS se desarrolle de manera equilibrada en sus tres dimensiones y sea una herramienta clave para no dejar a nadie atrás, promoviendo el progreso de los más vulnerables.

Es importante señalar que, los vacíos de información en la plataforma del SECOP, la duplicidad de documentos, la falta de estandarización de la denominación de archivos, la ausencia de definición de un orden para su registro, y la discrecionalidad para el cargue de la información en SECOP I, dificultaron la aplicación de la metodología, muestra la necesidad de contar con una herramienta que identifique los bienes y servicios sostenibles en cada contrato a nivel nacional y monitorear el avance hacia la meta 12.7 de los ODS.

Finalmente, se requiere impulsar en las entidades una cultura para transitar hacia el concepto que *“una buena contratación es una contratación sostenible¹⁵⁴”*, lo cual debe reflejarse en los manuales de contratación, planes de adquisiciones, estudios previos y demás documentos contractuales; donde el análisis de la demanda de bienes y servicios considere el ciclo de vida de éstos, así como la inserción de cláusulas sociales y económicas como estrategia para que la contratación pública

¹⁵³ Las Fichas Técnicas fueron diseñadas por el MADS desde el 2016

¹⁵⁴ Tomado de una presentación del PNUMA sobre Compras Públicas Sustentable, año 2012.

sea motor del desarrollo sostenible del país y aporte a la resiliencia del sistema luego de los efectos ambientales, sociales y económicos derivados del Covid 19.

Pregunta 2.2.3 *El componente operativo de la CPS contribuye al logro de la MNA, en cuanto a: b) ¿Participación en el proceso de estructuración y ejecución de los AMP del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II y III, de distintas partes interesadas (CCE, entidades compradoras, proveedores, FENASEO, entre otros), para contribuir al fortalecimiento y mejora de la implementación de las CPS hacia el logro de la meta 12.7 de los ODS?*

Respuesta. Durante la estructuración de los AMP de Aseo y Cafetería II y III, se evidenció que la ANCP CCE generó algunos espacios e interactuó con proveedores de este servicio para tratar aspectos relacionados con los criterios de sostenibilidad a incluir en los Acuerdos citados.

Así mismo, se determinó que los tres (3) criterios sostenibles con puntaje adicional para el AMP II, fueron acogidos por todos los 27 proveedores que lo firmaron, en tanto para los 4 criterios considerados para el AMP III, el 43%, acoge el total de los criterios sostenibles. Esta variación obedece a que la condición de contar en las nóminas de las empresas, con personas en condición de discapacidad, criterio social que es nuevo para este AMP, fue acreditado sólo por el 47% de los 28 proveedores que lo suscribieron, los restantes tres criterios fueron acogidos por más del 92%.

Lo anterior refleja que la participación del sector privado en el diseño de los AMP que incorporan criterios sostenibles en las diferentes dimensiones ha tenido avances, aportando a la implementación de las CPS en el contexto de la Agenda 2030. Aspecto que se confirma con los resultados de la encuesta sobre la participación de los proveedores en la estructuración de los AMP de Aseo y Cafetería II y III el cual dio nivel medio.

Pregunta 2.2.3 *El componente operativo de la CPS contribuye al logro de la MNA, en cuanto a: c) ¿Aplicación de mecanismos para gestionar, supervisar y monitorear el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, considerados en los contratos de Aseo y Cafetería previstos en el AMP II, que permitan la verificación, retroalimentación y toma de decisiones oportunas frente a desviaciones del objetivo de la CPS?*

Respuesta. La aplicación de los mecanismos para gestionar y monitorear el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad previstos en el AMP II por la ANCP CCE es débil dado que no se evidencian actividades de retroalimentación y monitoreo, ni datos cualitativos y cuantitativos de los logros alcanzados con su aplicación¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Total de personas víctimas de conflicto armado y desmovilizados vinculados para la ejecución de las órdenes de compra en virtud del AMP II; entidades compradoras que demandaron café y porcentaje de este precedente

Un ejemplo es la inclusión laboral de personas víctimas de conflicto armado y desmovilizados, en el cual se había puesto en marcha un Acuerdo de Entendimiento entre la ANCP CCE, la UAESPE, la UV, y la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas¹⁵⁶, cuyas líneas de acción no se ejecutaron conforme a lo previsto.

Además, se evidenciaron vacíos, falta de claridad y desorientación en algunas entidades compradoras, respecto al alcance del concepto de supervisión a los mismos, y de las atribuciones que en tal sentido les corresponden.

Una vez aplicado el indicador definido por la CGR para evaluar el nivel de verificación de los criterios de sostenibilidad que se aplicaron en las órdenes de compra evaluadas¹⁵⁷ se estableció que **es medio**¹⁵⁸, lo cual significa que se requiere reforzar las acciones de seguimiento y control de los criterios ambientales, sociales y económicos incluidos en los AMP por las entidades públicas y la ANCP CCE para asegurar su aplicabilidad.

Es de destacar que la ANCP CCE ha venido realizando acciones de mejora frente al diseño de indicadores de medición y seguimiento a los criterios de sostenibilidad en los nuevos AMP. Para el caso del AMP de Aseo y Cafetería III, se construyó un indicador con el objeto de medir el porcentaje de Víctimas de conflicto armado y desmovilizados vinculadas por los proveedores que adquirieron puntaje.

Los resultados de la encuesta en relación con la supervisión de los criterios de sostenibilidad incorporados en el AMP II, visibilizan la falta de rigor en el seguimiento y control a los criterios de sostenibilidad.

de zonas de consolidación; así como las que demandaron panela y la cantidad procedente de estas zonas. Comportamiento de los bienes biodegradables, demandados por las entidades compradoras; así como de la puesta en marcha de los planes ambientales y de bienestar laboral.

¹⁵⁶ hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN.

¹⁵⁷ Las órdenes de compra evaluadas respecto a los criterios de sostenibilidad son: 15646, 22531, 16407, 25183, 35600, 35602, 25461, 35593, 25458, 15968, 31940, 33809 y 14205.

¹⁵⁸ Según lo definido en la matriz de planificación se califica cada criterio así: 1= cumple, o 0= no cumple, y se multiplica por 20% que es el porcentaje asignado a cada ítem y la sumatoria de cada ítem ponderado estará entre 0 y 1. Se establece que si % de verificación y gestión al logro en los informes de supervisión oscila entre 0 y 0.33 nivel bajo, 0.34 y 0.69 nivel medio, y superior al 0,7 un nivel óptimo de verificación de los criterios de sostenibilidad. Para el caso que nos ocupa, la calificación es medio porque los mecanismos de monitoreo, seguimiento y control son parcialmente eficientes.

Hallazgo 10. Falencias en supervisión y monitoreo a criterios sostenibles en AMP de Aseo y Cafetería II

El Art. 83 de la Ley 1474 de 2011 establece: “**Supervisión e interventoría contractual.** Las entidades públicas deben vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado y las obligaciones contenidas en el contrato a través de un supervisor...”

Así mismo, el Art. 84 establece: “**Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.”

La Guía para el Ejercicio de las Funciones de Supervisión e Interventoría de los Contratos Suscritos por las Entidades Estatales, expedida por la ANCP CCE, indica: “Las buenas prácticas internacionales nos llevan a ampliar este concepto y a usar la expresión *gestión contractual* que es más amplia y establecer tres áreas para la gestión contractual: (a) la administración de la entrega y el recibo del bien, obra o servicio para asegurarse que se cumpla de acuerdo con la calidad, la oportunidad y las condiciones previstas en el contrato; (b) el manejo de la relación con el proveedor o contratista para que sea una relación abierta y constructiva; y (c) la administración de las obligaciones contractuales. No se trata del simple seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de las partes.”

La Guía “Implementando CPS” emitida por el PNUMA en el año 2012, señala: “(...) 7.8. La gestión de contratos de SPP¹⁵⁹. La gestión de contratos es fundamental para asegurar que los proveedores y los contratistas respeten los compromisos que asumieron en sus ofertas (...). Si una organización implementa SPP, esta debe asegurarse de que sus proveedores cumplan con los compromisos de sostenibilidad, mejorar en el rendimiento, y que los resultados sean cuantificables. De tal modo se asegurará de que la organización contratante pueda demostrar la sostenibilidad y su verdadero compromiso con SPP. Tanto el proveedor como la organización encargada de las compras públicas asumen obligaciones contractuales legales (...)”.

La Guía de CPS con el Ambiente emitida por la ANCP CCE, señala: “VII. Buenas prácticas durante un proceso de CPS (...) Monitorear constantemente el impacto de la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procesos de compra”.

Así mismo, el Manual para la operación secundaria de los IAD de la ANCP CCE señala:

¹⁵⁹ Significa: Compras Públicas Sostenibles

“D. Ejecución de la Orden de Compra. La Entidad Compradora debe cumplir con las obligaciones derivadas del IAD. Para el efecto debe: (...) (c) designar a un supervisor de la Orden de Compra, quien debe hacer el seguimiento del cumplimiento de los términos y condiciones del IAD y particularmente de los términos de la Orden de Compra, revisar y aprobar las facturas correspondientes, (...) y en general las funciones designadas por la normativa; (...). La ejecución de la Orden de Compra es responsabilidad de la Entidad Compradora y del Proveedor. CCE es el administrador y supervisor de los IAD (...)”

La cláusula 13 del Contrato CCE-455-1-2016 - AMP para la contratación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II, estipula, “Obligaciones de CCE”, numeral 13.9 “Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo Marco a cargo de los Proveedores y de las Entidades Compradoras”.

Por su parte, la cláusula 12 establece entre las obligaciones de las Entidades Compradoras: “12.12 Designar un supervisor o interventor para las Órdenes de Compra expedidas y ejecutadas bajo el Acuerdo Marco (...) 12.21 Entregar a CCE, en caso de que esta lo requiera, la información necesaria para comprobar el cumplimiento del porcentaje mínimo de Víctimas del conflicto Armado y/o Desmovilizados, incluyendo i) nombre de los operarios ii) números de cédula y iii) antigüedad. 12.22 Informar oportunamente a CCE cualquier evento de incumplimiento de las obligaciones del Proveedor en el formato establecido para tal efecto por Colombia Compra”.

La cláusula 28 indica: “Documentos. Los siguientes documentos hacen parte integral del presente documento: 28.1 Los Estudios y Documentos Previos. 28.2 El pliego de condiciones de la licitación pública LP-AMP-111-2016 y sus anexos. 28.3 Las ofertas presentadas por los Proveedores y sus subsanaciones y aclaraciones (...)”.

De la evaluación a las actividades de seguimiento, control y monitoreo efectuadas por la ANCP CCE en calidad de administradora y supervisora del AMP Aseo y Cafetería II, y de las entidades compradoras como responsables de supervisar la ejecución de las órdenes de compra, en relación con la aplicación de los siguientes criterios de sostenibilidad incluidos en el Acuerdo:

- Mínimo que el 1% de las personas contratadas para cumplir las órdenes de compra sean víctimas del conflicto armado o desmovilizados.
- Mínimo que el 20% del café entregado (hasta 10 toneladas) y el 100% de la panela sean provenientes de zonas de consolidación¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Zonas de Consolidación: Son las zonas que han sido seleccionadas porque allí han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del ambiente.

- Implementación de un plan de apoyo a la gestión ambiental con las condiciones requeridas en la licitación¹⁶¹.
- Implementación de mínimo una acción del plan de beneficios sociales y laborales presentados en la licitación, que entre otras incorporan descuentos con cadenas de almacenes y aseguradoras, actividades de recreación y capacitación, becas con el SENA, entre otras.
- Suministro y uso de los productos biodegradables demandados por las entidades compradoras. En total fueron 33 bienes de aseo y cafetería los incluidos como productos amigables con el ambiente y que otorgaban puntaje adicional a los oferentes.

Se evidencian las siguientes deficiencias y vacíos:

1. Ausencia de mecanismos de retroalimentación y monitoreo para conocer los avances y resultados de los criterios sostenibles incorporados en el AMP de Aseo y Cafetería II, que conlleva a que la ANCP CCE no cuente con reportes cualitativos y cuantitativos de los logros alcanzados con su aplicación, tales como: Total de personas víctimas del conflicto armado y desmovilizados vinculados; y entidades compradoras que demandaron café y panela y porcentaje de estas procedente de zonas de consolidación.

Respecto al tema de la demanda de panela de zonas de consolidación, la ANCP CCE indica que: *“si bien el producto panela se encuentra dentro del catálogo del AMP de la segunda y tercera generación del servicio integral de aseo y cafetería, esta Agencia no realizó seguimiento al comportamiento e indicadores de dicho producto, toda vez que para la fecha de estructuración de estos acuerdos, la Agencia contaba con un Acuerdo marco de Panela”*.

Llama la atención que el Contrato CCE-799-1-AMP-2019 AMP para la adquisición de panela, inició el 11 de enero de 2019, en tanto que el AMP del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II, empezó a operar desde el 5 de diciembre de 2016, es decir que, éste último llevaba dos (2) años en operación.

De la encuesta aplicada por la CGR a los 27 proveedores del AMP sólo 20 proveedores la contestaron, de los cuales ocho (8) manifestaron suministrar panela

¹⁶¹ Según la Licitación LP-AMP-111-2016, el plan debe contener como mínimo lo siguientes ítems aplicados a las instalaciones de las entidades compradoras durante la prestación del servicio:

(i) Políticas e instrucciones para incentivar el uso eficiente y racional de los recursos naturales como el agua, la energía y el gas.

(ii) Protocolo de manejo y disposición adecuada a los residuos peligrosos.

(iii) Protocolo de gestión de residuos no peligrosos que incluye lineamientos y capacitación para recoger, clasificar, envasar y disponer adecuadamente los residuos, para hacer posible su reciclaje y posterior aprovechamiento.

y de éstos cuatro (4) afirmaron que la suministrada, en más del 99% de las órdenes de compra era procedente de zonas de consolidación.

2. La ANCP CCE tampoco dispone de datos para hacer un balance del comportamiento de los bienes biodegradables demandados por las entidades compradoras; así como de la puesta en marcha de los planes ambientales y de bienestar laboral, de tal manera que sirvan de referente para identificar oportunidades de mejora para futuros AMP y en general otros procesos contractuales con este enfoque.

3. Hay deficiencias y fallas en la puesta en marcha del Acuerdo de Entendimiento suscrito el 19 de diciembre de 2016, entre la ANCP CCE y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo - UAESPE, la Unidad para las Víctimas – UV, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN¹⁶²), para *“unir esfuerzos en la vinculación de víctimas del conflicto armado y desmovilizados en los procesos de abastecimiento para mejorar las condiciones de bienestar y crecimiento económico con equidad para esta población”*.

Lo anterior se refleja en la ausencia de evidencias que muestren el análisis realizado de manera conjunta entre las entidades involucradas, acerca de los avances y resultados del Acuerdo, su impacto y la eficacia de la ejecución de las líneas de acción asumidas por cada una de éstas, tal y como se previó en el mismo; al igual que la falta de reportes hasta el cierre del AMP con la UV.

Igualmente, en la respuesta de la UAESPE al requerimiento realizado por la CGR sobre los avances de las líneas de acción bajo su responsabilidad según lo previsto en el Acuerdo de Entendimiento en mención, informa:

“(…) verificado el archivo de la Unidad no se evidencia la celebración de acuerdos o alianzas similares al Acuerdo de Entendimiento de 19 de diciembre de 2016, para definir los mecanismos de articulación y coordinación con los proveedores que se comprometieron con la inclusión laboral de personas víctimas del conflicto armado y/o desmovilizados, por tanto no se da respuesta a la segunda parte del requerimiento”

Lo descrito denota falta de gestión de la ANCP CCE para coordinar las actividades de seguimiento a las líneas de acción o actividades definidas en el Acuerdo de Entendimiento, teniendo en cuenta que estaba previsto hacer mesas de seguimiento cada tres (3) meses; así como falta de colaboración y cooperación por la UV y la UAESPE para llevar adelante este Acuerdo, en pro del desarrollo de

¹⁶² Por lo cual este Acuerdo fue objeto de la modificación No. 01.

temas de políticas de interés común y con potencial de aporte al logro de la meta 12.7 de los ODS.

Por otra parte, los vacíos en el seguimiento y control por parte de las entidades compradoras, se ilustra así:

a. No se aportaron evidencias de la implementación de los planes de apoyo a la gestión ambiental y del programa de bienestar laboral en las órdenes de compra Nos. 14205, 25183, 33809 y 22531.

Igualmente, en las órdenes de compra 15646 y 31940, respecto a la supervisión del plan de apoyo a la gestión ambiental, en lo relacionado con la implementación de protocolos del uso eficiente de agua y luz; manejo y disposición de residuos peligrosos y no peligrosos. Los documentos suministrados sólo hacen alusión a las capacitaciones realizadas sobre los anteriores temas.

b. De las respuestas recibidas de la ANCP CCE y entidades compradoras acerca de la supervisión al cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, se evidencian vacíos y desorientación de las entidades responsables, según las interpretaciones disímiles que se transcriben a continuación:

El Ministerio de Relaciones Exteriores indicó: *“Una vez analizada su solicitud considera la administración que este interrogante es de competencia de CCE, teniendo en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio únicamente se acoge a los lineamientos establecidos, y en particular al Acuerdo Marco para el servicio de Aseo y Cafetería, ofrecido por la entidad que regula las compras públicas a nivel nacional”*.

La Auditoría General de la República señaló: *“Consideramos que AGR no es competente para suministrar respuestas que deriven de los procesos de selección adelantados por Colombia Compra Eficiente (CCE), o de las derivadas de las obligaciones contractuales entre los proveedores que suscribieron el acuerdo marco de precios y (CCE)”*¹⁶³

El Sena Regional Valle reportó: *“En los informes de supervisión no se registra el seguimiento a los aspectos de sostenibilidad ya que estos se solicitaron en el inicio de la ejecución de la orden. (...)”*¹⁶⁴

¹⁶³ Esta respuesta corresponde a las actividades de seguimiento a la Orden de Compra 44488, reportada por la ANCP CCE asociada al AMP de Aseo y Cafetería II, sin embargo, durante el proceso auditor se aclaró que está vinculada con el AMP de Aseo y Cafetería III.

¹⁶⁴ Respuesta dada en relación con la supervisión de la orden de compra 44493, reportada a la CGR como vinculada al AMP II, aclarándose que está asociada es el AMP III.

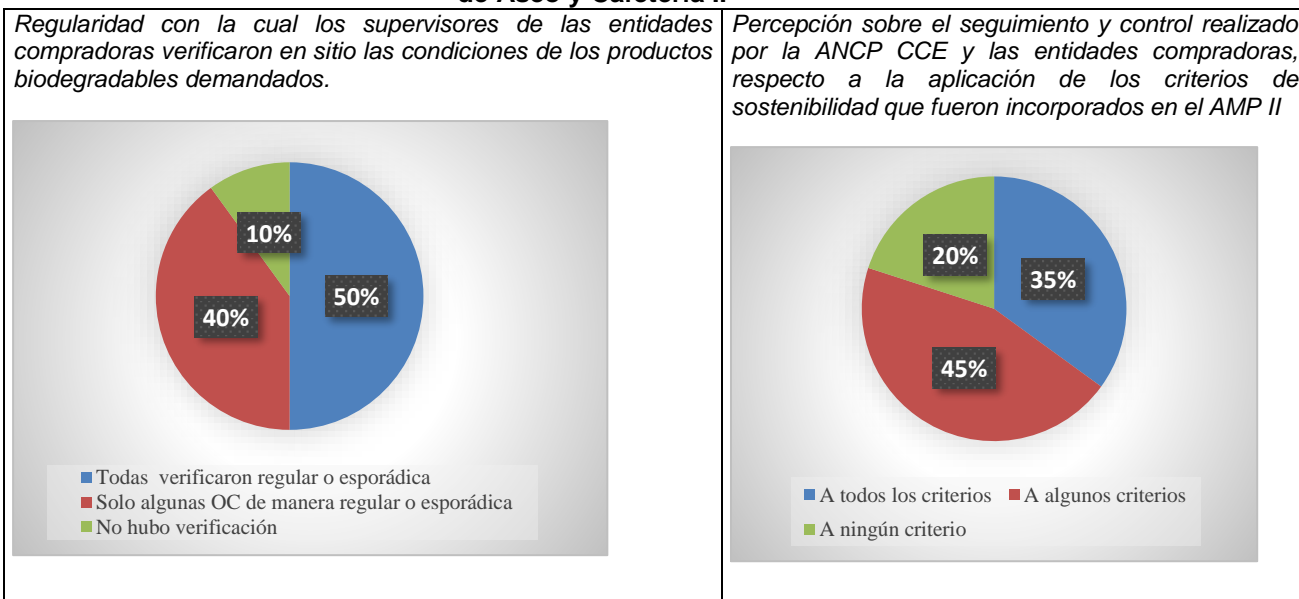
Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía señaló: “(...) se puede evidenciar que las actividades de seguimiento y control a los criterios de sostenibilidad que debe gestionar el proveedor le corresponden a CCE y no la entidad compradora”.

Por su parte, la ANCP CCE señaló: “(...) es pertinente aclarar que esta Unidad Administrativa carece de competencia para resolver de fondo circunstancias que se generaron dentro de una Orden de Compra, toda vez que la mismas se desarrollan entre proveedor y entidad compradora. (...).

Además, de acuerdo a las obligaciones planteadas dentro del AMP de Aseo y Cafetería II especialmente la indicada en el numeral 12.12 de la cláusula 12, la cual textualmente indicó: 12.12 Designar un supervisor o interventor para las Órdenes de Compra expedidas y ejecutadas bajo el Acuerdo Marco. Nótese, como la obligación enmarcada dentro del Acuerdo Marco sobre la supervisión de una Orden de compra, es resorte de la Entidad Compradora”.

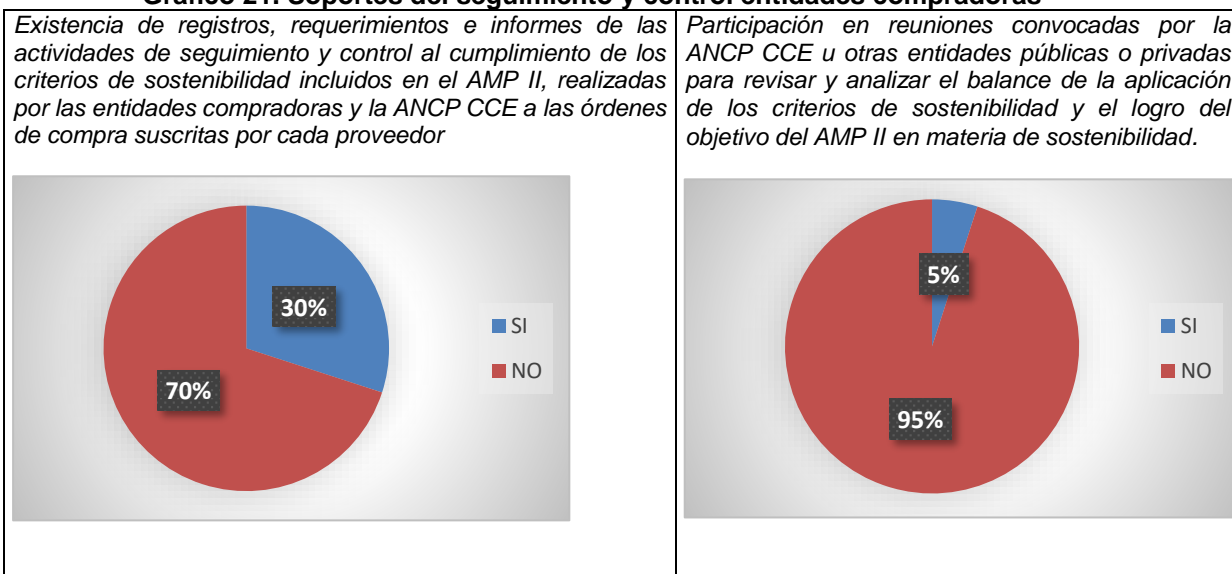
Las falencias y vacíos coinciden con respuestas a la encuesta de la CGR, suministradas por 20 de los 27 proveedores que suscribieron el AMP Aseo y Cafetería II, así:

Gráfico 20. Percepción de la supervisión a la aplicación de los criterios sostenibles del AMP de Aseo y Cafetería II



Fuente: Respuesta de los Proveedores del AMP de Aseo y Cafetería II Elaboró: CGR

Gráfico 21. Soportes del seguimiento y control entidades compradoras



Fuente: Respuesta de los proveedores del AMP de Aseo y Cafetería II Elaboró: CGR

Los resultados de la encuesta visibilizan la falta de rigor en el seguimiento y supervisión a los criterios de sostenibilidad incluidos en el AMP citado, así como la ausencia de interacción con los proveedores para evaluar de manera conjunta los obstáculos, logros y aspectos de mejora a considerar hacia futuro en materia de sostenibilidad.

Las debilidades descritas obedecen a que no se revisó, analizó, socializó y reforzó el alcance de la aplicación de los criterios ambientales, sociales y económicos incluidos en el AMP en mención, a nivel de las entidades públicas y proveedores; el compromiso de los proveedores y las obligaciones que asumían de manera compartida la ANCP CCE y las entidades compradoras para asegurar su aplicabilidad, teniendo en cuenta que el AMP se planteó desde su inicio, con un enfoque sostenible.

Adicionalmente, a la falta de apropiación en las responsabilidades acerca del seguimiento a las obligaciones referidas a estos criterios, así como de sensibilización al interior de las entidades públicas respecto a los AMP estructurados con enfoque sostenible, los cuales tienen objetivos con aspectos que los diferencian de los AMP tradicionales.

Lo anterior conlleva que no se cuente con resultados concretos y medibles frente al propósito del AMP en materia de inclusión laboral de población víctima del conflicto armado y desmovilizados; promoción de la panela y café de las zonas de consolidación; el comportamiento de la demanda de bienes biodegradables por parte de las entidades públicas, así como el impacto de los planes de apoyo a la

gestión ambiental y de bienestar laboral para los operarios que participaron en la ejecución de las órdenes de compra colocadas por las entidades públicas en virtud del AMP del Servicio de Aseo y Cafetería II.

Por lo evidenciado y considerando que la incorporación de criterios sostenibles en los AMP, son un referente muy importante para el resto de las entidades públicas a nivel nacional en el proceso de estructuración, gestión y seguimiento al cumplimiento de los criterios y cláusulas sostenibles, fortalecer estos instrumentos jurídicos con enfoque sostenible en aspectos como la aplicación de las buenas prácticas en esta materia, los casos ejemplarizantes y los resultados de otros AMP de esta índole; el diseño de guías y herramientas, planillas o plantillas con este enfoque, que den pautas acerca del seguimiento, control y monitoreo a las cláusulas sostenibles y la incorporación de estos resultados con datos cuantitativos y cualitativos en los respectivos informes de supervisión; aportará desde la parte operativa al desarrollo de la CPS y al avance de la meta 12.7 de los ODS en el país.

3.2.3 Preguntas asociadas al objetivo No. 3

Pregunta 3. *¿Cuál es el nivel de resiliencia del sistema para la implementación de la PP de CPS para el logro de la MNA?*

Pregunta 3.1 *¿Cómo el modelo de gobernanza considera la resiliencia de sus sistemas y prácticas ante situaciones de emergencia?*

Pregunta 3.1.1 *¿El Sistema de Compra Pública¹⁶⁵ en el componente de regulación actúa con inmediatez ante situaciones de emergencia, permitiendo la coordinación interinstitucional para generar mecanismos o estrategias que permitan a las entidades adquirir los bienes y servicios, y la misma tiene un enfoque sostenible en armonía con los principios de coordinación, inmediatez, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas?*

Respuesta. De la revisión de ocho (8) normas expedidas en el marco de la contingencia generada por el Covid 19 asociadas a la contratación pública¹⁶⁶, el

¹⁶⁵ El Sistema de Compra Pública “Es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales.” <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/glosario/sistema-de-compra-publica>

¹⁶⁶ Las normas examinadas son: Circular 06 - Oficio 2020EE0034629 del 15-mar-2020, Decreto 440 de 2020, Decreto 463 de 2020, comunicado conjunto del 3 de abril de 2020 relacionado con el programa de vigilancia “Transparencia para la Emergencia”, Guía de Transparencia en la Contratación Estatal Durante la Pandemia del Covid 19” - Versión 1- la ANCP CCE, Decreto 537 de 2020, Circular Conjunta 100-008-2020 - Sobre recomendaciones para evitar responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias durante la declaratoria de emergencia, Sentencia C-181/20 Referencia: Expediente RE-270 Ponente ALEJANDRO LINARES CANTILLO, y Directiva Presidencial 11 de octubre del 2020.

87.5% (7) contienen aspectos sostenibles, lo que refleja un nivel alto considerando el indicador propuesto¹⁶⁷, tal como se muestra a continuación:

Aspectos ambientales: (I) constar que la ejecución del contrato cuente con medidas de seguridad industrial y manejo ambiental; (II) Implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas con mecanismos electrónicos; entre otras.

Aspectos sociales: La Procuraduría General de la Nación reconoce la contratación estatal como “herramienta para la garantía de los derechos humanos, la satisfacción de las necesidades de la población y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos”. Por su parte la Presidencia invitó a los ministerios a establecer políticas que impulsen la empleabilidad de las mujeres en sectores de difícil acceso como transporte y construcción. Así como, la formalización y emprendimiento de empresas lideradas por ellas.

Aspectos económicos: El diseño y utilización de los IAD que generan ahorros en términos monetarios y de procedimientos administrativo.

Es importante señalar que, las CPS están inmersas dentro del proceso normal de contratación, y dado que la Auditoria de Desempeño es un elemento generador de valor agregado que no sólo considera el componente jurídico, sino que incluye las buenas prácticas nacionales e internacionales, las dimensiones económica, social y ambiental, el principio de no dejar atrás, tendientes a mejorar la gestión pública; aspectos que requieren ser tenidos en cuenta en época de emergencia para generar oportunamente condiciones de reactivación y protección de nuestro tejido empresarial

Hallazgo 11. IAD Covid19 sin considerar criterios ambientalmente sostenibles

La Guía de CPS con el Ambiente publicada por la ANCP CCE señala: “...el Estado colombiano juega un papel determinante en el impulso de políticas públicas y buenas prácticas que permitan minimizar el impacto ambiental de sus acciones, de tal manera que contribuya a la preservación del capital natural, el uso más eficiente de recursos estratégicos y la adaptación al cambio climático. En el Sistema de Compra Pública lo anterior implica una visión estratégica que incluya objetivos de sostenibilidad, inclusión e innovación en los procesos de abastecimiento público”¹⁶⁸

167 número de normas relacionadas con las compras públicas para atender emergencia que consideran criterios sostenibles, contrastadas con total de normas emitidas. Si % oscila entre 0% y 33% nivel bajo, 34% y 69% nivel medio, y 70% o superior, nivel alto

¹⁶⁸ https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_sostenibles.pdf
Introducción del documento, pág. 3.

La ANCP CCE es responsable del diseño y estructuración de los IAD, mediante los cuales se fomenta el valor por dinero, la eficiencia, y la economía a escala en la contratación pública.

En desarrollo de tal facultad, a diciembre 31 de 2019 ha estructurado 69 AMP e IAD para diversos bienes y servicios requeridos por las entidades públicas. Algunos de estos acuerdos e instrumentos incluían en sus catálogos, bienes y servicios para los cuales se exigían criterios sostenibles en sus dimensiones ambiental, social y económica.

Ejemplo de ello son los AMP Aseo y Cafetería II y III que incluyeron obligaciones a cargo de proveedores relacionadas con la inclusión de productos biodegradables en sus catálogos; implementación de planes de apoyo a la gestión ambiental en las entidades compradoras, planes de beneficios para el personal, vinculación de personal víctima del conflicto armado, desmovilizados o reinsertados, entre otras.

Tras el inicio del estado de emergencia económica, social y ecológica generada por el Covid 19, la ANCP CCE fue facultada para configurar mecanismos de agregación de demanda excepcionales¹⁶⁹, con catálogos de emergencia que estarán vigentes hasta el día en que culmine tal situación.

La ANCP CCE diseñó y colocó a disposición de las entidades públicas el IAD “*Emergencias COVID 19*” en la TVEC¹⁷⁰; este instrumento contiene siete (7) catálogos por medio de los cuales los proveedores habilitados ofrecen los bienes y servicios necesarios que permitan a las entidades públicas atender la situación de emergencia social, económica y ecológica causada por el COVID 19.

Con miras a determinar la continuidad de las políticas de la ANCP CCE en materia de inclusión de criterios sostenibles en los IAD y AMP, se analizó el IAD “*Emergencias COVID 19*”, del que se concluye que no consideró criterios de sostenibilidad ambiental en su estructuración.

Lo anterior, soportado en el análisis cualitativo y de contenido de los “*Términos y Condiciones*” y “*Estudios y Documentos Previos para seleccionar los Proveedores de un IAD para la adquisición de bienes y servicios para el manejo de la emergencia por el COVID-19*”, en los que se evidenció que no contienen los principios, conceptos y filosofía de las CPS desde la perspectiva ambiental.

¹⁶⁹ Art. 5 del Decreto 440 de 2020 contenido actualmente en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020

¹⁷⁰ Herramienta transaccional para realizar procesos de contratación en línea por parte de las entidades estatales.

Tal es el caso de los catálogos¹⁷¹ de productos de aseo¹⁷² y equipo de protección personal, los cuales fueron elaborados sin considerar que las necesidades pueden igualmente ser satisfechas con elementos que tienen un menor impacto en el ambiente y donde existen diversos proveedores con capacidad de suministrarlos. Como ejemplo de lo anterior, presentamos la oferta de detergentes sostenibles realizada por los proveedores:

Tabla 12. Parte del Catálogo de Productos de Aseo

Código	Artículo	Especificación Técnica	Unidad de medida	Proveedor	Precio	Divisa	Stock	IVA
PA-74	PA-74 - DETERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad -Con efecto limpiador de mínimo 9%. - El envase del producto deberá estar correctamente etiquetado bajo los parámetros: nombre comercial del producto, pictogramas de los compuestos peligrosos e instrucciones de uso <p>Polvo, en bolsa plástica o recipiente plástico con un peso de 1.000 gr</p>	Und	PAULO CESAR CARVAJAL & PRODUCTOS INSTITUCIONALES	\$2,550.00	COP	10000	0%
PA-74	PA-74 - DETERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad -Con efecto limpiador de mínimo 9%. - El envase del producto deberá estar correctamente etiquetado bajo los parámetros: nombre comercial del producto, pictogramas de los compuestos peligrosos e instrucciones de uso <p>Polvo, en bolsa plástica o recipiente plástico con un peso de 1.000 gr</p>	Und	GRUPO EMPRESARIAL DE ASESORÍAS Y SERVICIOS DE COLOMBIA S.A.S	\$3,100.00	COP	10000	0%
PA-74	PA-74 - DETERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad -Con efecto limpiador de mínimo 9%. - El envase del producto deberá estar correctamente etiquetado bajo los parámetros: nombre comercial del producto, pictogramas de los compuestos peligrosos e instrucciones de uso <p>Polvo, en bolsa plástica o recipiente plástico con un peso de 1.000 gr</p>	Und	INDUHOTEL SAS	\$2,549.00	COP	1000000	0%
PA-74	PA-74 - DETERGENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad -Con efecto limpiador de mínimo 9%. - El envase del producto deberá estar correctamente etiquetado bajo los parámetros: nombre comercial del producto, pictogramas de los compuestos peligrosos e instrucciones de uso <p>Polvo, en bolsa plástica o recipiente plástico con un peso de 1.000 gr</p>	Und	SOLOASEO CAFETERIA DISTRIBUCIONES	\$2,318.00	COP	100000	0%

Fuente: <https://colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/salud/instrumento-de-agregacion-de-demanda-emergencia-covid-19>

Es así que, las especificaciones técnicas de los bienes y servicios elaborada para el IAD COVID 19 por la ANCP CCE no incluyen aspectos de sostenibilidad ambiental; tales como bienes biodegradables, jabones y desinfectantes elaborados con materiales sustentables (jabones para los lavavajillas, los cuales han evolucionado para que en sus componentes se evite el uso de sustancias químicas peligrosas que pueden generar irritaciones e intoxicaciones), aspectos que sí

¹⁷¹ “Es la ficha que contiene: (a) la lista de los bienes y/o servicios; (b) las condiciones de su contratación que están amparadas por el IAD, incluyendo el precio o la forma de determinarlo; y (c) la lista de los Proveedores que hacen parte del IAD”. Tomado de la Pág. 7 del Estudio previo.

¹⁷² Este catálogo puede ser consultado en el enlace <https://colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/agregacion-de-demanda-espec%C3%ADfica>, Los catálogos analizados fueron descargados el ocho (8) de julio del 2021, considerando que los mismos pueden ser objeto de actualizaciones en el tiempo.

habían sido considerados como obligación de los proveedores en los AMP de Aseo y Cafetería.

Tampoco se considera en la elaboración del IAD el análisis del ciclo de vida de los bienes, separación y disposición final de los residuos, la factibilidad de involucrar a proveedores que incluyan en su personal población vulnerable o rezagada (principio de no dejar a nadie atrás en la Agenda 2030), las condiciones y costo del transporte de elementos, características de los empaques y envases que consideren aspectos biodegradables y ecológicos que permitan una continuidad dentro de una economía circular, entre otros.

Es de anotar que, si bien las condiciones del IAD “Emergencia Covid 19” no tuvieron en cuenta estos aspectos, se evidenció que algunos proveedores sí ofertaron bienes y productos con menor impacto ambiental, como es el caso del varsol ecológico (ofrecido por 15 proveedores) y detergentes “*Con agente tensoactivo de mínimo 60% de biodegradabilidad*”, ofertado por cuatro (4) proveedores, entre otros..

Los hechos descritos obedecen a que la CPS se viene implementando como un proceso voluntario, no reglado y cuyas actividades no han permeado la cultura empresarial. Lo que ocasiona que el “*IAD Emergencias Covid 19*” desconociera los criterios ambientalmente sostenibles en su estructuración. Así mismo, no se ha formulado actualizaciones del IAD en este sentido.

Esta situación es un retroceso en la implementación de la CPS, especialmente en lo ambiental, que dejó de considerar en la demanda del sector público la coexistencia de los bienes normales y sostenibles; más aún cuando el mercado nacional ha innovado en la construcción de caretas y lavamanos sostenibles, los cuales consideran dentro de sus procesos de producción y fabricación el uso de plásticos reciclables.

Finalmente, la situación descrita reduce el potencial de los AMP e IAD como estrategia gubernamental con capacidad de aportar al cumplimiento de las metas y objetivos de los diversos ODS y como mecanismo de recuperación sostenible ante eventos de contingencia o emergencia.

Pregunta 3.1.2 *¿Los Protocolos de acción ante emergencias de la ANCP CCE cuentan con objetivos, responsables, presupuesto y acciones detalladas que permitan mitigar y administrar los riesgos establecidos en los procesos de contratación estatal; así como, tener una intervención correctiva y prospectiva que dé respuesta a las emergencias o recuperación en temas de priorización de tareas, ejecución de acciones, sistemas de información (SECOP I, II y TVEC), generación de estadísticas, entre otras?*

Respuesta. La ANCP CCE como líder del sistema de compra pública y CPS cuenta con protocolos, análisis y gestión de riesgos para los sistemas de información de SECOP y la TVEC. Si bien, estos protocolos contienen objetivos y responsables para atender situaciones de riesgo de los sistemas de contratación; no documentan en detalle el alcance y participación de la ANCP CCE en los procesos de compras y CPS asociados a proyectos de inversión pública.

Entre marzo y diciembre de 2020, la ANCP CCE, hace uso de atribuciones especiales y de excepción para estructurar un IAD como mecanismo para adquirir bienes y servicios para atender la situación de emergencia; y diseño del sitio Web “Herramienta de Control Ciudadano Covid19,” para conocer en tiempo real los procesos y contratos suscritos.

El 4 de agosto del 2021 la Unidad de Gestión del Riesgo informó¹⁷³ a la CGR del proyecto 4.4.1 “*Estrategia Nacional para la Recuperación ante Desastre Nacional*”¹⁷⁴ en el que se considera incluir dentro de los protocolos, aquellas relacionadas con hechos o situaciones que impacten la compra pública desde el punto de vista social, económica y ambiental, el cual estará sujeto a la aprobación de la actualización del componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

Se concluye que la gestión de la ANCP CCE durante la emergencia contribuye con la resiliencia y atención oportuna de la situación de emergencia. Ahora, dependiendo del grado de detalle que tenga su documentación garantizará su preparación y ejecución en el tiempo para actuar eficiente y eficazmente ante situaciones de emergencia.

Pregunta 3.2 *¿Cómo la operacionalización de las CPS considera la resiliencia de sus sistemas y prácticas ante situaciones de emergencia?*

Pregunta 3.2.1 *¿Para el diseño y estructuración del IAD “Emergencia Covid 19”, catálogos de productos de aseo, se coordinó con las diferentes instituciones para determinar: las necesidades, las características de los bienes y servicios, los criterios de selección de proveedores, preservando el principio de “Apoye la licitación y participación de las pequeñas y medianas empresas”.*

Respuesta. El IAD Covid19 realizó convocatoria libre y abierta lo que permitió mayor participación de pymes¹⁷⁵; es así como, el 94% (78) de los proveedores del

173 En la cual se da respuesta a ítem 6 de las preguntas realizadas con radicado AG8-773

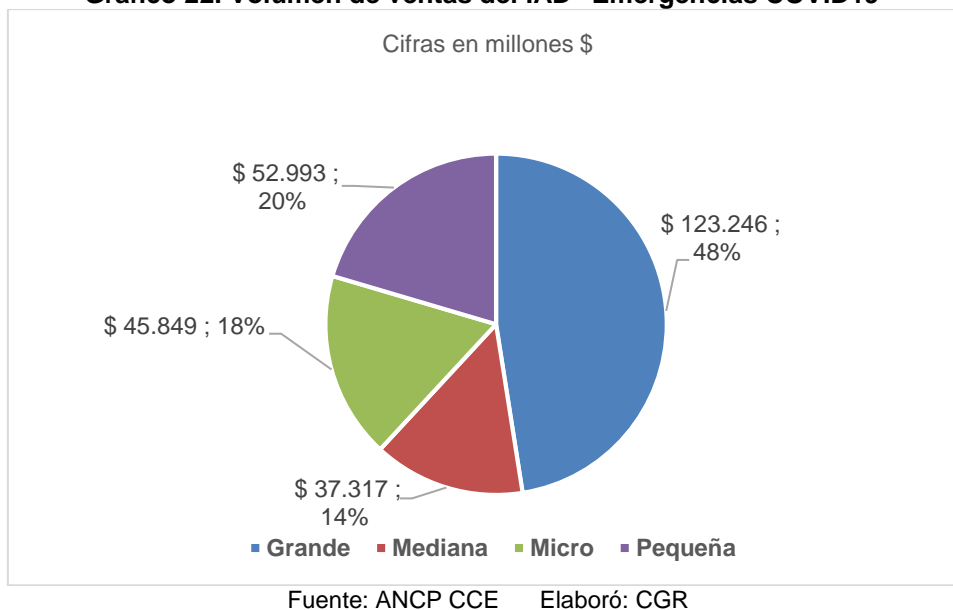
174 Según el oficio del 4 de agosto del 2021 El “proyecto tiene como objetivo, establecer el modo de operación, políticas de suelo y desempeño sectorial para facilitar los procesos de recuperación nacional ante desastre nacional.” Este fue presentado por el DNP ante la Comisión Técnica Nacional Asesora para el Conocimiento del Riesgo.

175 conformadas por las micro, pequeñas y medianas empresas.

catálogo de productos de aseo son pequeñas y medianas empresas. Al ser superior al 70% se considera óptimo.

En cuanto a los volúmenes en ventas por tamaño empresarial, encontramos que de los \$259.405 millones que vendió el IAD Covid19, el 52% equivalente a \$136.160 millones quedaron en pequeñas, medianas y microempresas, tal como presentamos a continuación, lo que significa un nivel medio de implementación.

Gráfico 22. Volumen de ventas del IAD "Emergencias COVID19"



Cabe anotar que, existen entidades que a pesar de ser proveedores no realizaron venta a través del instrumento, siendo principalmente las pymes y MiPymes quienes presentaron este comportamiento, lo que nos llevó a realizar el siguiente hallazgo:

Hallazgo 12. Barreras de las Pymes en los AMP e IAD Covid19

Con la suscripción del acuerdo sobre los términos de la adhesión a la OCDE realizado por Colombia y la aprobación de la Ley 1950 de 2019¹⁷⁶, el país acoge los objetivos de la Organización como referentes y oportunidades, los cuales señalan: “(...) con miras a utilizar al máximo las capacidades de los Estados para promover el crecimiento sostenible y aumentar el bienestar económico y social de los pueblos, esta Organización tiene como principales objetivos promover políticas (...)”. Entre tales objetivos, se destaca el “(...) promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del

¹⁷⁶ Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

*crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo*¹⁷⁷.

Adicionalmente, la OCDE recomienda que *“los sistemas de compras públicas impulsen esfuerzos para alcanzar objetivos secundarios dirigidos a promover la inclusión de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), grupos en situación de vulnerabilidad y otras consideraciones vinculadas a la sostenibilidad*¹⁷⁸”.

Así mismo, en sus diferentes análisis reconoce que *“las pequeñas y medianas empresas (pymes) son actores clave en el desarrollo de un crecimiento inclusivo y sostenible, el aumento de la resiliencia económica y la mejora de la cohesión social*¹⁷⁹”.

De igual manera, destaca que las pymes están *“(...) expuestas a operar con bajas tasas de rentabilidad y a ser desplazadas por empresas más grandes (que pueden beneficiarse de las economías de escala, los menores costos de producción y distribución, y la difusión de tecnologías claves y nuevas)*¹⁸⁰; así como la necesidad de realizar mediciones de impacto y resultados.

La ANCP CCE es responsable del diseño y organización de los procesos de contratación para la operación primaria de los AMP, así como de la estructuración de mecanismos de agregación de la demanda excepcionales¹⁸¹. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica está facultada para configurar catálogos que estarán vigentes hasta su culminación.

Adicionalmente, como líder en la implementación del ODS 12.7, la ANCP CCE publicó la Guía de CPS con el Ambiente, en la que destaca como beneficio económico de la CPS: *“(v) inclusión de MiPymes”*; beneficio congruente con el principio de las CPS *“Apoye la licitación y participación de las pequeñas y medianas empresas*¹⁸², la cual otorga especial importancia a la vinculación de las pequeñas y medianas empresas, con volúmenes de contratación manejables y con criterios de sostenibilidad accesibles.

¹⁷⁷ Sentencia C-492 de 2019 consultada en el enlace http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038308#ver_30203334

¹⁷⁸ Government at a Glance, OCDE, 2015 – Citado en el documento CPS en América Latina y el Caribe acciones hacia la implementación pag.7

¹⁷⁹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/65ec5d34-es/index.html?itemId=/content/component/65ec5d34-es>

¹⁸⁰ Índice de Políticas PYME: América Latina y el Caribe 2019 Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, pag. 7

¹⁸¹ Art. 5 del Decreto 440 de 2020 contenido en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, y artículo 5 del Decreto 537 de 2020.

¹⁸² Tomado del documento CPS Guía Conceptual y Metodológica publicada por el MADS en 2017, pag.24

Planteamiento congruente con la RICG que destaca entre los beneficios sociales de las CPS “(...) *mejorar el acceso de las Pymes a la contratación pública, estimula las economías locales y crea puestos de trabajo*”¹⁸³.

En concordancia con tales postulados, para el IAD “*Emergencias COVID 19*”, la ANCP CCE realizó una convocatoria abierta con miras a promover la participación de cualquier proveedor en capacidad de suministrar bienes y servicios necesarios para atender la emergencia. Como resultado de tal iniciativa se activaron en la TVEC 323 proveedores para sus ocho (8) catálogos.

Estos 323 proveedores con capacidad de suministrar bienes y servicios realizaron ventas por \$259.405 millones, de las cuales el 52% fueron realizadas por 154 pymes y el 48% por 18 grandes empresas; no obstante, las 151 empresas restantes no realizaron venta alguna, de las cuales 139 son MiPymes. A continuación se presenta la distribución por catálogo y tamaño empresarial de las 151 empresas:

Tabla 13. Cantidad de proveedores sin ventas

Catálogos de IAD COVID 19	Tamaño de los proveedores				Total
	Grande	Mediana	Micro	Pequeña	
Productos de Aseo	2	7	8	8	25
Ayudas Humanitarias	1				1
Desinfección	1	1	4	3	9
Equipos Biomédicos	3	3	10	13	29
Expansión Hospitalaria				2	2
Equipos protección Personal	4	7	27	24	62
Ministerio de Educación Nacional			1	2	3
Tecnología	1	7	3	9	20
Total general	12	25	53	61	151
Total proveedores Activos	30	54	110	129	323
(%) Proveedores sin ventas	40%	46%	48%	47%	47%

Fuente: ANCP CCE Elaboró: CGR

En respuesta a requerimiento de información a la ANCP CCE para analizar los resultados e impacto de la convocatoria abierta y el comportamiento de la participación de pymes en la provisión de bienes y servicios incluidos en los catálogos del IAD “*Emergencias COVID 19*”, la entidad señaló algunas circunstancias y hechos¹⁸⁴; que se destacan a continuación:

¹⁸³ Tomado del Manual para Agentes de Compras Públicas de RICG denominado Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. Pag. 9

¹⁸⁴ Requerimiento de información AG8-1132 la cual fue objeto de respuesta según consta en oficio CCE-DES-FM-17 del 02 de agosto de 2021.

1. El proceso de activación en la plataforma para hacer parte de los catálogos de la TVEC ha presentado demoras por razones que dependen de los proveedores por cuanto: *“• No realiza la digitalización correcta de la información relacionada en los formatos • No siguen las instrucciones registradas en el documento del IAD "Guía a proveedor" • Incumplimiento en los requisitos mínimos técnicos • El no cumplimiento de las especificaciones técnicas de los diferentes catálogos • La remisión de experiencia no relacionada con el objeto a contratar”*. Sin embargo, en su respuesta no detalló cuántos y cuáles proveedores presentaron esta condición, ni a partir de qué fecha quedaron habilitados para participar en la operación secundaria. Así mismo, no describió cuál fue el acompañamiento y asesoría brindada para agilizar su activación.
2. La ANCP CCE es el administrador de la TVEC, sin embargo, desconoce las razones por las cuales el 47% de los proveedores que han sido activados¹⁸⁵ no han participado con ventas en el instrumento IAD Covid19; ni conoce si han participado en eventos de cotización.
3. Los estudios e informes realizados por la ANCP CCE se sustentan en datos derivados de la operación secundaria; no obstante, si bien estos son pertinentes y necesarios; no incluyen análisis de impacto y resultado que involucren los motivos que desincentivan la participación de las pymes una vez son activadas en la TVEC como potenciales proveedores, y respecto al impacto que tiene para las mismas, participar en igualdad de condiciones en el mercado, junto a grandes empresas.

La ausencia de estudios en este sentido, denota falta de seguimiento y monitoreo de la ANCP CCE para evaluar: (i) la existencia de factores que desincentivan la participación activa de las MiPymes en procesos de compra una vez que han sido activados dentro de la TVEC; (ii) Posible existencia de barreras para que las pymes puedan para participar dentro de los procesos de contratación vía AMP o IAD; (iii) posibles desventajas de su participación cuando están compitiendo en un mercado abierto con empresas grandes y con mayor experiencia en instrumentos previos.

Lo anterior se genera porque la ANCP CCE en la estructuración de las condiciones del instrumento, no desarrolló mecanismos que permitan la participación de tal forma que se reconozcan las desigualdades del tamaño de la organización empresarial (pymes y grandes).

¹⁸⁵ Un proveedor de la TVEC se configura con el cumplimiento de los requisitos establecidos y la posterior activación del catálogo.

Por el contrario las pymes con menor capacidad, como las micro y pequeñas se han vinculado bajo un escenario que supone igualdad de condiciones con las grandes empresas para enfrentarse en un mercado de cotizaciones que continúa privilegiando los stocks y precios de venta, sin considerar otros tipos de factores que aportan estas empresas en el ámbito de la sostenibilidad, por ejemplo en lo económico (número de empleos que generan y aportes al PIB); en lo social (vinculación de población vulnerable) y en lo ambiental (nuevas entidades con capacidad de producción limpia).

En relación con el nivel de coordinación interinstitucional para elaboración del IAD Covid 19, el nivel de implementación es medio¹⁸⁶. Dado que, no existe un mecanismo de coordinación, colaboración y comunicación formalizado; sin embargo, se evidenciaron espacios de dialogo, retroalimentación y coordinación con Presidencia de la República, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo, Ministerio de Salud y proveedores para conocer las condiciones de mercado de bienes y servicios requeridos para contener y atender la emergencia Nacional

Pregunta 3.2.2 *¿La operatividad del IAD “Emergencia Covid 19” (catálogos de Productos de Aseo), facilita atender las necesidades de la emergencia bajo los criterios de uso, oportunidad y eficiencia?*

Respuesta: El IAD COVID19 obtuvo una calificación¹⁸⁷ de 86 en la evaluación de los criterios de cobertura¹⁸⁸, utilidad¹⁸⁹, oportunidad¹⁹⁰, calidad¹⁹¹ y costos¹⁹², porcentaje que al superar el 70% se deduce que es **eficiente**, tal como se presenta a continuación:

Tabla 14. Consolidado de calificaciones por criterio evaluado

Criterio evaluado	(%) cumplimiento	(%) no cumplimiento	(%) no respuesta
Cobertura	94	6	0
Utilidad	100	0	0
Oportunidad	90	10	0
Calidad	87	12	1

¹⁸⁶ La matriz de planificación estableció que: Si existe el mecanismo de coordinación fue definido y utilizado es óptimo, si el mecanismo no está formalizado pero hay espacios para dialogo, retroalimentación y coordinación es nivel medio, si no hay evidencia de interacción interinstitucional es bajo.

¹⁸⁷ El estándar definido es si el 70% de las entidades contesta favorablemente sobre la cobertura, utilidad, oportunidad y calidad el IAD Covi19 es eficiente; si está entre el 40% y 70% el IAD satisface parcialmente las necesidades y si es menor al 40% la percepción del instrumento es deficiente.

¹⁸⁸ Definido como el grado de alcance geográfico del instrumento

¹⁸⁹ Definido como Relevancia de los bienes considerados.

¹⁹⁰ Definido como Cumplimiento de los tiempos de respuesta.

¹⁹¹ Definido como Cumplimiento de las especificaciones descritas.

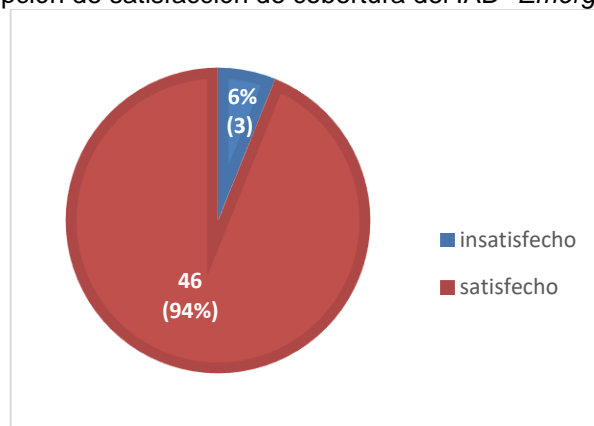
¹⁹² Definido como Costos de distribución de los productos.

Costos	59	28	13
Promedio	86	11.2	2.8

Fuente: Entidades encuestadas Elaboró: CGR

Lo anterior sustentado en el cumplimiento en el 100% del indicador, en la pregunta que mide el grado de satisfacción de la cobertura del instrumento que obtuvo el siguiente resultado:

Gráfico 23. Percepción de satisfacción de cobertura del IAD “Emergencias COVID 19”



Fuente: Encuesta a entidades compradoras Elaboró: CGR

En el diseño de los catálogos se incorpora elementos de aseo y protección personal, equipos médicos y biomédicos, bienes de expansión hospitalaria y servicios de las tecnologías de la información, entre otros los cuales fueron de conocimiento y uso de las entidades, tal como se muestra a continuación:

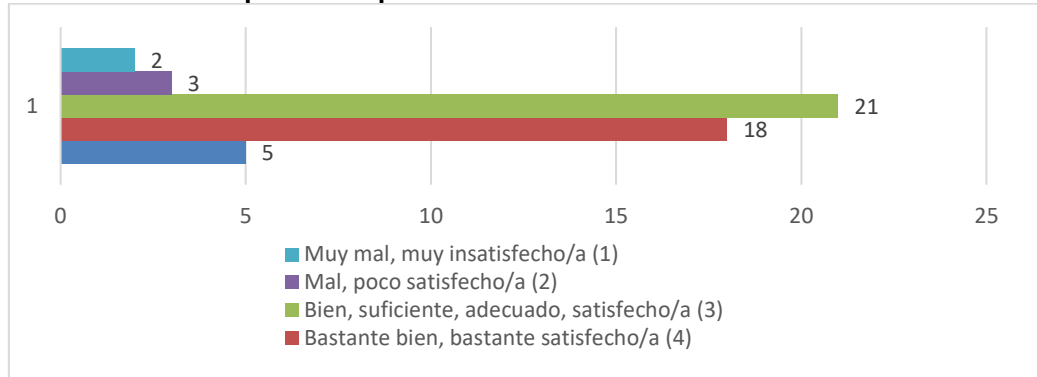
Tabla 15. Grado de uso de los Catálogos del IAD Covid 19

Catálogo	Número de entidades compradoras			
	No lo conoce	Lo conoce y no lo usa	Lo conoce y lo Usa	No responde
Ayudas Humanitarias	23	6	14	6
Elementos de protección personal	2	6	39	2
Elementos de Aseo	3	11	32	3
Dispositivos médicos y equipos biomédicos	9	21	13	6
Dispositivos tecnológicos y aplicaciones	18	21	6	4
Servicios de Desinfección	11	26	7	5
Elementos de expansión hospitalaria	21	21	1	6

Fuente: Encuesta a entidades compradoras Elaboró: CGR

. La satisfacción de la oportunidad de las entidades fue:

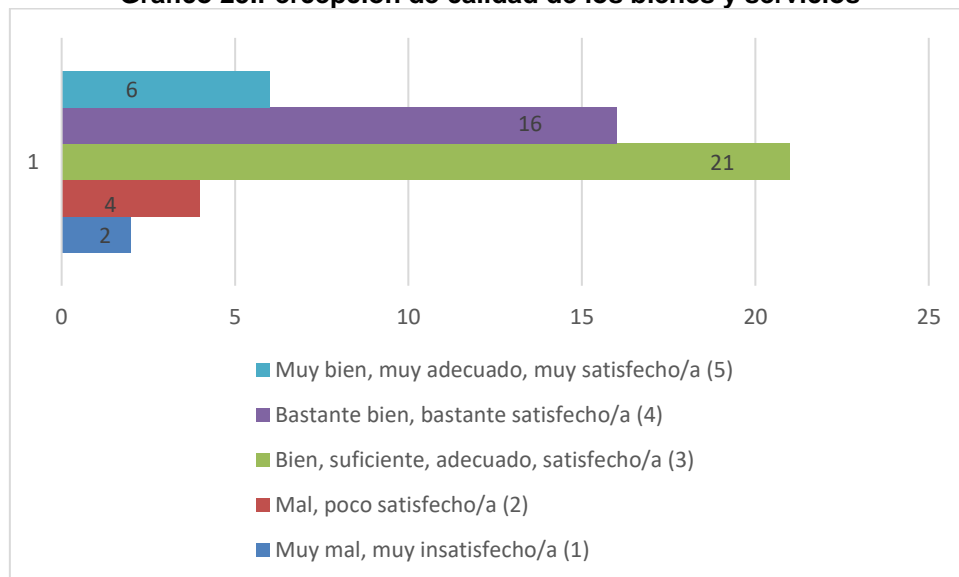
Gráfico 24. Percepción de oportunidad en el suministro de bienes IAD Covid 19



Fuente: Encuesta a entidades compradoras Elaboró: CGR

. La percepción de la calidad de los bienes y servicios fue:

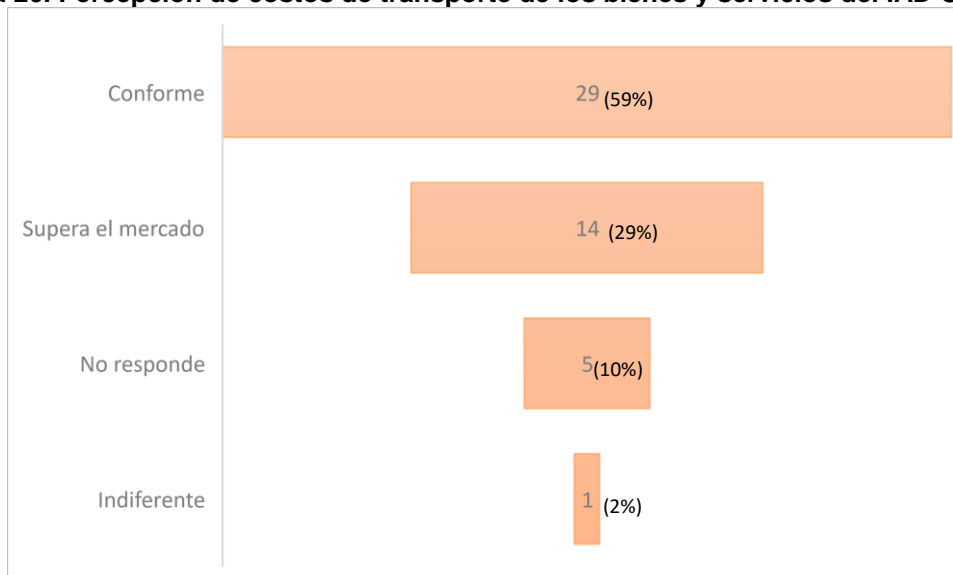
Gráfico 25. Percepción de calidad de los bienes y servicios



Fuente: Encuesta a entidades compradoras Elaboró: CGR

Finalmente, se evaluó la percepción de los costos de distribución, el cual obtuvo los siguientes resultados:

Gráfica 26. Percepción de costos de transporte de los bienes y servicios del IAD COVID 19



Fuente: Encuesta a entidades compradoras. Elaboró: CGR

Pregunta 3.2.3 ¿Cuál fue el impacto de la Emergencia Covid-19 en los proveedores de los AMP de Aseo y Cafetería II y III, e IAD “Emergencia Covid 19”, catálogo de productos de aseo, teniendo en cuenta: 1) Nuevas actividades de aseo, 2) modificaciones en las necesidades de la prestación del servicio, 3) cambios en las características y cantidad de productos, 4) Variación en la empleabilidad del personal vinculado, 5) Variación de costos; entre otras; que pudieran afectar las condiciones de sostenibilidad?

Respuesta. Los resultados de la encuesta realizada a 64 proveedores del servicio aseo y cafetería¹⁹³, que asocia la utilidad o pérdida operacionales¹⁹⁴ durante la emergencia con la conservación de los criterios sostenibles desde lo ambiental (productos biodegradables) y social (conservación del recurso humano), muestran que el 56% de los proveedores presentaron impacto negativo¹⁹⁵, tal como se muestra a continuación:

¹⁹³ Los 64 proveedores están conformados por: 11 de SECOP integrado, 27 del AMP de Aseo y cafetería II, tres (3) son del AMP Aseo y cafetería III que no hacen parte del AMP II y 23 del catálogo de productos de aseo del IAD “Emergencias Covid 19”. Aunque se definió una tasa de respuesta aceptable del 70%, se recibieron 34 (53.12%) baja en relación con la tasa definida, lo que no permite inferir sobre los datos poblacionales.

¹⁹⁴ Esta información se analizó en relación con los porcentajes de incrementos o disminuciones de los ingresos menos los gastos operacionales.

¹⁹⁵ Impacto positivo: Proveedores con utilidades operacionales que conservan condiciones sostenibles ambientales y sociales.

Sin impacto: Proveedores sin efecto en sus resultados operacionales, que conservaron condiciones sostenibles ambientales y sociales.

Impacto negativo: Proveedores con pérdidas operacionales, que no conservaron condiciones sostenibles ambientales y sociales.

Tabla 16. Impacto del COVID 19 en los proveedores

Tipo de impacto	Cantidad Proveedores	Participación (%)
Negativo	19	56%
Sin Impacto	10	29%
Positivo	5	15%
Total general	34	100%

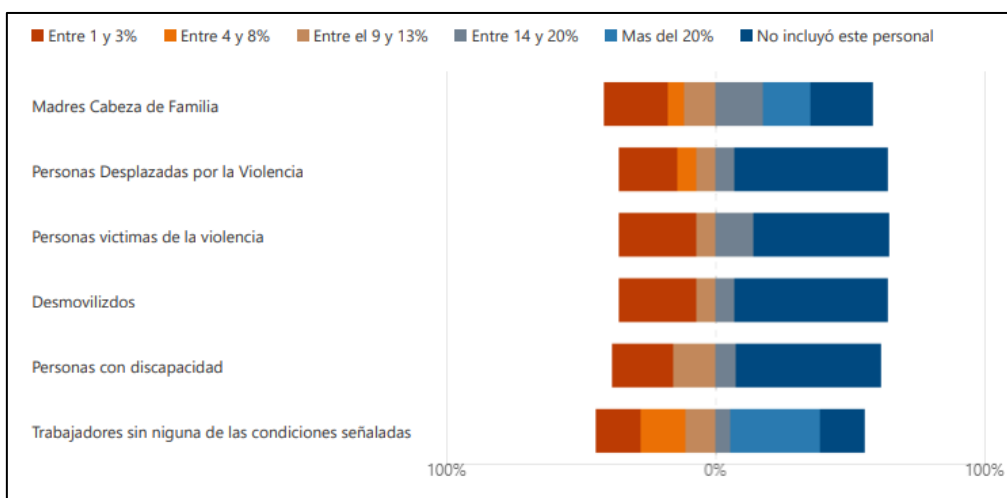
Fuente: Encuesta de proveedores Elaboró: CGR.

Los resultados de los numerales de las preguntas son:

Frente a la existencia de nuevas actividades y modificación en las necesidades de prestación del servicio de aseo, 32 proveedores señalaron que durante el 2020 se demandaron nuevas o más exigentes condiciones de hacer aseo en las áreas, lo que involucró: disposición de residuos peligrosos o no aprovechables (tapabocas, mascarillas, guantes, etc.), desinfección de herramientas, desarrollo de actividades con protocolos de uso de elementos de bioseguridad.

En relación con las modificaciones realizadas para la prestación del servicio, 33 proveedores manifestaron realizar redistribución locativa para garantizar distanciamiento físico de al menos 2 metros, colocación de dispensadores de alcohol en las entradas a las instalaciones y puertas principales para uso de trabajadores, usuarios y consumidores. Uno (1) manifestó que no tiene local comercial. En relación con la cantidad de personal vinculado los resultados fueron:

Gráfico 27. Porcentaje de disminución de personal por efecto del COVID19



Fuente: Encuesta de proveedores Elaboró: CGR

La prestación del servicio de aseo requirió fortalecer las competencias del personal para adaptarlos a las nuevas exigencias de las condiciones del servicio; así como, en reforzar el tema de disposición de residuos sólidos y peligrosos. El 94% (32) de los proveedores ajustaron sus planes de gestión ambiental con nuevas actividades conservando la sostenibilidad de sus productos y elaborando matriz de identificación de peligros para prevenir y mitigar el COVID19 en el personal prestador del servicio.

El 35% de los proveedores del servicio de aseo percibieron incremento entre el 11% y 30% de sus gastos operacionales, como consecuencia los reajustes locativos, colocación de dispensadores de alcohol, e incremento en el precio y cantidad de los insumos requeridos para la prestación del servicio, entre otros.

4. Conclusiones

La implementación de las CPS en Colombia evidencia un proceso que marca sus inicios hace más de cinco años, con iniciativas y actividades que si bien presentan aspectos a mejorar, permiten considerar que se han sentado bases fundamentales para cumplir el propósito de vincular en la gestión de adquisiciones de bienes y servicios para el sector público, el concepto de la sostenibilidad en todas sus dimensiones y principios.

Se destacan en estas conclusiones los aspectos que disminuyen el impacto de la gestión en tanto requieren la aplicación de mejoras o correctivos que propendan por resultados orientados a cumplir los compromisos asumidos por el país en materia de desarrollo sostenible.

Las acciones del MADS y la ANCP CCE han operado de manera individual sin articular sus competencias y capacidades. Adicionalmente, la falta de conformación, gestión y funcionamiento de la Gobernanza prevista para la CPS en cabeza del Comité Coordinador Nacional de CPS, integrado por el MADS, el DNP y la ANPCP CCE, prevista en el PAN CPS 2016 - 2020, como responsable de tomar decisiones estratégicas, dar lineamientos, liderar la coordinación sectorial (coherencia horizontal) y territorial (coherencia vertical) de la política de CPS; afectan el desarrollo, cobertura y continuidad de la implementación de las CPS.

La faltan de continuidad y contundencia en el avance de la implementación de la estrategia de CPS, obedecen a la falta de Gobernanza, y a la omisión en la renovación y continuidad de los Acuerdos Interministeriales y acciones de asesoría y capacitación. Lo anterior, se evidencia en la no inclusión de compromisos en los documentos de planeación estratégica de las entidades nacionales y territoriales, lo que muestra la necesidad de reforzar la coherencia vertical y horizontal de la política a través de sus instrumentos y modelo de gobernanza.

La ausencia de acciones asociadas a la identificación de recursos financieros, impiden contar con un plan operativo y financiero a mediano y largo plazo, que facilite el presupuesto y gestión de recursos a nivel nacional e internacional para cumplir con los compromisos de la meta 12.7 de los ODS.

Los mecanismos de producción, recopilación, reportes, análisis de información y procedimientos de validación, para medir los avances de las CPS están en etapa incipiente, dado que los sistemas de información SECOP y TVEC no identifica ni generan reportes de CPS. Aspectos relevantes para: (i) la toma de decisiones; (ii) la generación y consulta de datos; (iii) la identificación de logros y brechas en relación con el principio de “*no dejar a nadie atrás*”, participación de partes interesadas e inclusión de las tres dimensiones de la sostenibilidad; y (iv) la publicidad e intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

Debido a la falta de datos en CPS, la CGR desarrolló un procedimiento de recolección, depuración y análisis de información a una muestra de 172 entidades, para medir el avance y progreso del país con relación a la meta asociada de la Política de Producción y Consumo Sostenible, de llegar al 2019 con el 30% en el “*Porcentaje de la inversión realizada en compras sostenibles de bienes y servicios priorizados en las entidades estatales*”. El resultado del análisis exploratorio estableció que la CPS fue en promedio del 17% del total contratado, cifra que resulta inferior a la meta del 30% planteada en la PPYCS.

Las CPS no podrán avanzar sin una estrategia de gobierno que promueva e incentive la generación de una cultura a nivel nacional y regional hacia las CPS a nivel de compradores, proveedores y otros actores interesados (ONG o academia), como mecanismo que impulse la protección del medio ambiente, la inclusión social y mejoramiento económico con un enfoque innovador para orientar los procesos hacia enfoques limpios de producción.

La ausencia de una meta nacional específica acorde a la meta 12.7 de los ODS, impide medir y hacer seguimiento al avance de las CPS de Colombia frente a la Agenda 2030; aspecto que junto con la falta de información no permiten analizar la tendencia e inferir sobre la posibilidad de cumplir con el compromiso a futuro. Aunque se identificó una meta asociada en la Política de Producción y Consumo Sostenible, esta no cumple con los elementos de la metodología SMART.

En la integración de las políticas públicas que se interrelacionan con las CPS, se evidencian acciones por distintos Ministerios y otras entidades públicas de manera individual y dispersa, distanciándose de un enfoque integrado de gobierno. Así mismo, no se identifican mecanismos interinstitucionales eficaces para crear sinergias que faciliten la integración equilibrada de las dimensiones económica, ambiental y social.

Como aspectos positivos se destacan algunos instrumentos legales que impulsan la aplicación del principio de “*no dejar a nadie atrás*” en la contratación pública, tales como: (i) el Decreto 392 de 2018 que otorga puntaje adicional a las ofertas que vinculen trabajadores con discapacidad; (ii) la Ley 2069 de 2020 que promueve incentivos para fortalecer las MiPymes y ajusta los factores de desempate para favorecer a las empresas lideradas por mujeres; y las ofertas que vinculen mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, adultos mayores, personas en proceso de reintegración o reincorporación, entre otros; y (iii) la Ley 2046 de 2020 que fomenta la producción local para apoyar la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Aunque la ANCP CCE interactuó con otros sectores para estructurar los AMP con criterios de sostenibilidad; y el MADS trabaja con organizaciones de interés aspectos de CPS, no se cuenta con una hoja de ruta que vincule las partes interesadas relevantes y aliados claves para el logro de la implementación de las CPS; no se han concretado alianzas estratégicas conforme con la meta prevista en el Plan de Acción Nacional de CPS, lo cual permite concluir, que la participación de actores diferentes a los públicos se encuentra en fase inicial.

De la evaluación de 3.122 procesos contractuales¹⁹⁶ de aseo y cafetería registrados en SECOP I y II, entre 2016 y 2020, aplicando minería de texto, se establece baja inclusión de criterios sostenibles, dado que (i) El 2.98% incluyen las tres dimensiones de la sostenibilidad; (ii) El 16% aplican criterio ambiental, el 7% criterios sociales y el 6% criterios económicos, lo que mostró avances diferenciales entre dimensiones; (iii) Al segmentar los datos, por grupos de “ciudades capitales”, “gubernaciones” y “CARs”, que son entidades implementadoras de CPS, se establece que entre el 20,48% y el 33,64% aplican el criterio ambiental, entre 9,65% y 18,69% el criterio social y entre el 5,62% y el 10,28% el criterio económico. En el grupo de “no implementadoras”, la aplicación fue del 12.9% en lo ambiental, 5.63% en lo social y 5% en lo económico. Además, no se visibiliza la vinculación de población vulnerable y rezagada en la ejecución contractual en todos los grupos.

Los AMP de Aseo y Cafetería II y III estructurados con la interacción de algunos actores privados, incluyen criterios sociales, económicos y ambientales en su ciclo contractual, destacándose el compromiso de los proveedores de vincular a las víctimas del conflicto armado, desmovilizados, reinsertados y personas con discapacidad para cumplir las órdenes de compra, lo que contribuye con el proceso de paz y el principio de “*No dejar a nadie atrás*”. Aunque se han diseñado indicadores relacionados con los criterios de sostenibilidad en los AMP de 2020,

¹⁹⁶ A estos 3.122 procesos contractuales están vinculados 3.175 contratos de aseo y cafetería por \$1.7 billones.

existen deficiencias en los mecanismos de seguimiento y supervisión para evaluar el cumplimiento y logros de la inclusión de los criterios sostenibles.

Las herramientas de CPS (guías, instructivos, metodologías, fichas, entre otros) que apoyan e impulsan la implementación de CPS, requieren de mayor publicidad y acompañamiento para lograr interiorizar los conceptos e incrementar su aplicación, dado que son elementos claves para generar el cambio cultural hacia la sostenibilidad.

Las CPS son importantes para la recuperación eficiente de las consecuencias del COVID 19, como modelo que demanda bienes y servicios sostenibles por parte del Estado, con capacidad de activar el empleo inclusivo, proteger el medio ambiente, los derechos humanos y laborales de los trabajadores, que permitan proyectar la economía hacia el crecimiento sostenido y resiliente.

Los resultados de encuesta muestran que, ante situaciones de emergencia, los proveedores consideran la aplicación de prácticas sostenibles, como: (i) el uso y oferta de bienes biodegradables; (ii) la vinculación de personal vulnerable, (iii) la actualización de los planes de gestión ambiental y (iv) La elaboración de matrices de riesgos para incluir acciones orientadas a prevenir y mitigar el contagio del COVID19. Tales aspectos no fueron considerados por la ANCP CCE en el diseño y actualización del IAD COVID 19, quién no mantuvo los avances de inclusión de criterios sostenibles en AMPs e IAD previos, tales como: especificaciones de biodegradabilidad de los insumos, embalaje y entrega de los productos, los cuales no interfieren con la inmediatez requerida.

La ANCP CCE no realiza estudios y análisis de resultado e impacto para establecer las barreras de participación y razones por la cuales 151 proveedores del IAD COVID 19 no realizaron ventas, de las cuales el 92% son MiPymes. Adicionalmente, los criterios para concretar las órdenes de compra son stocks y precios de venta, sin que se hayan considerado otros aspectos del proveedor, tales como el número de empleos que genera, aportes al PIB, vinculación de población vulnerable, prácticas de producción limpia, entre otras.

5. Beneficios del proceso auditor

La Gobernación del Departamento del Meta¹⁹⁷ emitió con posterioridad a la solicitud de la CGR, políticas e instrucciones para que en los procesos de contratación se consideren las CPS, las fichas técnicas con criterios de sostenibilidad y las guías conceptuales y metodológicas de CPS emitidas por la ANCP CCE y el MADS.

¹⁹⁷ Correspondencia recibida según AG8-970 del 23 de junio del 2021

6. Apéndices y anexos

Anexo 1. Respuestas y Análisis de Respuesta de los Sujetos De Control

(62 folios adjuntos al presente informe)

Anexo 2. Relación de entidades por grupo del Análisis de Tendencia.

Grupo	Entidad
Alcaldías	Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Florencia, Manizales, Medellín, Neiva, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Yopal
Autoridades Ambientales	Alto Magdalena, Car Atlántico, CAR Nariño, CAR Risaralda, CAR Valle del Cauca, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Corantioquia, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras. “José Benito Vives de Andrés, Cornare, CorpoCaldas, Corponor, CorpoUraba
Bogotá D.C	Alcaldía Barrios Unidos, Alcaldía Mayor, Bosa, Alcaldía Los Mártires, Sumapaz, Bomberos, Caja Vivienda Popular, Canal Capital, Departamento Administrativo del Servicio Civil, Empresa Renovación Urbana, Fundación Gilberto Avendaño, IDAPAC, IDEP, Idiprom, IDRD, Instituto Distrital de Riesgos, IPES, Metro Bogotá, Protección Animal, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Cultura, Secretaría de la Mujer, Secretaria Educación, Secretaría Distrital del Hábitat, Secretaría de Integración Social, Secretaría Jurídica, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Salud Oriente, Secretaría de Salud Sur, Transmilenio, Unidad Mantenimiento Vial, Universidad Distrital
Gobernaciones	Antioquia, Bolívar, Caldas, Córdoba, Nariño, Putumayo, Quindío, Santander, Risaralda
Implementadoras	Artesanías de Colombia, DIMAR, Icetex. RTVC, Valle Aburrá
Ministerios	Agricultura, Ambiente, Cultura, Hacienda y Crédito Público, Industria Comercio y Turismo, Justicia, Minas, Relaciones Exteriores, Salud, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Trabajo, Transporte, Vivienda

Anexo 3. Avance del PAN CPS

Línea estratégica	Número de Acciones	Meta	Evaluación CGR	Grado de avance
1: Política y aspectos normativos	Conformación del Comité Coordinador Nacional - CCN	Conformado en 2017 con reuniones periódicas	No se ha conformado el CCN_CPS. Hasta junio de 2021 se suscribe Convenio Interadministrativo que persigue dicha conformación	NO cumple
	Identificación de metas y objetivos.	A 2017 el 100 % de los objetivos, metas nacionales y acuerdos internacionales con injerencia en las CPS vinculados a indicadores del sistema de información	Se tienen identificados metas y objetivos afines , pero no se han vinculado a un sistema de información.	NO cumple
	Actualización del marco jurídico	Al año 2020 se publicado al menos 1 instrumento jurídico vinculante para la implementación de CPS por parte de entidades públicas regionales y locales	La implementación de CPS por parte de entidades públicas es voluntaria; no se ha emitido normativa vinculante.	NO cumple
	Reglamentación del Decreto 1369 de 2014 (publicidad sobre atributos de los productos)	A Septiembre de 2017 se encuentra firmada la Resolución Reglamentaria del Decreto 1369 de 2014	MADS informa avances en 2020 con la construcción de los documentos técnicos de soporte y el borrador del proyecto de norma	NO cumple
	Criterios de sostenibilidad en los AMP	A 2020 al menos un 50 % de los nuevos Acuerdos Marco (a partir del 2017) han incluido criterios de sostenibilidad	Trabajo conjunto entre MADS y ANCP-CCE. Se han incorporado criterios de sostenibilidad en 21 AM.	Satisfactorio
2: Desarrollo e implementación de herramientas	Para orientar las prioridades de adquisición	Al 2020 un 70 % de los Ministerios cabeza de sector y Autoridades Ambientales Regionales implementan la herramienta de priorización de bienes y servicios	Según encuesta realizada por CGR, el 67% de Ministerios y 50% de CAR's, afirman no conocer la Guía de priorización de Bienes y servicios. El 7% de Ministerios y 23% de CAR afirma que la conoce pero no la utiliza.	NO cumple
	Análisis de costo/beneficio en la adquisición de B&S sostenibles.	En 2020 al menos un 70 % de las entidades públicas (Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales) incluyen análisis costo beneficio en sus procesos de licitación.	Según encuesta realizada por CGR, el 47% de Ministerios y 60% de CAR's, afirman no conocer la Metodología de ACB. El 13% de Ministerios y 23% de CAR afirma que la conoce pero no la utiliza.	NO cumple
	Fichas con criterios de sostenibilidad actualizadas	En el 2020, al menos 25 entidades públicas (Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales regionales y urbanas) utilizan las fichas con criterios de sostenibilidad creadas, revisadas y actualizadas en sus procesos de adquisición de bienes y servicios	Según encuesta realizada por CGR, el 33% de Ministerios y 50% de CAR's, afirman no conocer las fichas técnicas de Bienes y servicios. El 17% de las CAR afirma conocerlas pero no las utiliza.	NO cumple
	Utilización de la Guía de Compras Públicas Sostenibles	En el 2020 al menos 80% de las entidades públicas (Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales regionales y urbanas) utilizan los pasos de la guía para la implementación de las CPS	Según encuesta realizada por CGR, el 20% de Ministerios y 33% de CAR's, afirman no conocer las Guía de implementación de CPS. El 13% de los Ministerios y el 23% de las CAR afirma conocerla pero no las utiliza.	NO cumple
	Utilización de la Guía de Comunicación	Al menos 80% de las entidades públicas (Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales) que implementan CPS, utilizan los pasos de la guía de comunicación para la divulgación de sus procesos.	Según encuesta CGR, en promedio el 94 % de entidades afirma no haber recibido capacitación para elaborar informes de sostenibilidad y el 86% afirma no elaborar informes de avance en implementación de CPS. Como consecuencia no realizan divulgación.	Parcial
	Desarrollo de una plataforma integradora de CPS	En el 2018 se cuenta con una plataforma integradora para las CPS operando	No se cuenta con Plataforma de CPS en funcionamiento.	NO cumple
	Creación de una mesa de ayuda (HelpDesk) para la implementación de CPS en las entidades públicas.	Al 2020 el 80%, de las entidades públicas implementadoras de CPS han evaluado positivamente el funcionamiento de la mesa de ayuda para la implementación de CPS.	A 2020 no se encuentra en funcionamiento la Mesa de Ayuda.	NO cumple
3: Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades Institucionales	Metas de CPS en documentos estratégicos de Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales	Al 2020 el 70% de entidades implementadoras de CPS incorporan lineamientos y metas de CPS en sus documentos estratégicos sectoriales	Según encuesta realizada por CGR, en promedio el 51% de Ministerios y 60% de las CAR, afirman no incluir en planes estratégicos sectoriales, institucionales, plan de acción ni plan de adquisiciones, acciones para aplicar CPS	NO cumple
	Fortalecimiento de grupos de trabajo transversales e intersectoriales	Al 2020 al menos del 70% de los planes de trabajo definidos con los grupos se han implementado de las entidades públicas implementadoras de CPS participan de los grupos de trabajo transversal e intersectorial	Se realizan reuniones de divulgación e invitación para conformar Grupos de trabajo, pero no se han definido ni concretado en una ruta de trabajo con compromisos puntuales.	NO cumple
	Implementación del programa de desarrollo de capacidades	Al 2020 el personal de al menos el 80% de las entidades implementadoras de CPS participa del programa de desarrollo de capacidades en CPS.	Se han efectuado jornadas de capacitación pero no se realizan bajo el marco de un plan, sino a demanda.	Parcial
	Implementación de asesorías a entidades impulsoras de CPS	Al 2018 al menos 8 entidades impulsoras de CPS han sido asesoradas, y al menos 6 han implementado exitosamente procesos de CPS	Asesoría continua a entidades impulsoras. Piloto de diagnóstico establece que 11 entidades públicas tienen un avance de implementación bajo; 20 entidades públicas con avance medio y 14 entidades públicas con avance alto.	Satisfactorio
	Asesorías a otros Ministerios Nacionales y Autoridades Ambientales Regionales y Urbanas	Al 2020 al menos 70% entidades implementadoras de CPS, NO impulsoras de CPS, han sido asesoradas	Se realizan jornadas de capacitación, sin concretar asesorías con la cobertura esperada. Según encuesta CGR, el 60,0% de las CAR, 84,6% Alcaldías de ciudades capitales, 75,0% Gobernaciones, y 53,3% Ministerios, afirman no haber recibido capacitación en CPS.	NO cumple
4: Fortalecimiento de Proveedores B&S Sostenibles	Desarrollo y uso de incentivos a la oferta e innovación	Al 2020 se registra una variación anual del 20% del número total de proveedores que utilizan incentivos incluidos en el catálogo o registro	No se conformó el catálogo de incentivos a proveedores. Aquellos que aplican no han sido objeto de seguimiento. Se brinda capacitación.	Parcial
	Promover la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procesos productivos	Al 2020 se registra una variación anual positiva del 20% del número total de proveedores que incluyen criterios de sostenibilidad en sus procesos productivos de bienes y servicios	En jornadas de divulgación se informa de los beneficios de CPS. Se accede a puntaje adicional en calificación a proveedores a través de AMP, y otros tributarios de los cuales no se tiene cuantificación.	Parcial

Línea estratégica	Número de Acciones	Meta	Evaluación CGR	Grado de avance
5: Comunicación de CPS	Implementación de una estrategia de comunicación para las CPS	Al 2018 la implementación de la estrategia de comunicación se ha realizado con al menos 6 entidades impulsoras de CPS y se encuentra asegurado el presupuesto para su continuidad	No se cuenta con estrategia de comunicación ni con presupuesto proyectado.	NO cumple
	Estrategia de comunicación en CPS para el sector público.	Al 2020 el 80% de las entidades implementadoras de CPS han realizado actividades de divulgación establecidas en la estrategia de CPS.	Nose cuenta con estrategia de comunicación. Algunas entidades piloto socializan avances (por ejemplo AMVA, MinCIT) pero no con la cobertura esperada.	Parcial
	Estrategia de comunicación en CPS para la sociedad.	Al 2020 se ha implementado al menos tres campañas nacionales de promoción de impactos de CPS	Se han desarrollado jornadas de divulgación en diferentes ciudades dirigidas a proveedores y entidades compradoras.	Satisfactorio
6: Colaboración, Alianzas y Sinergias	Plan Ejecutivo anual y determinación de recursos (económicos, técnicos y humanos) con entidades involucradas.	Al 2020 se ha realizado anualmente al menos 3 planes ejecutivos anuales y se han implementado con autoridades nacionales, regionales y/o locales	A 2020 se cuenta con 2 Acuerdos Interministeriales suscritos. No hay Acuerdos con autoridades nacionales	Parcial
	Vinculación con cooperación internacional.	Al 2020 al menos tres acuerdos internacionales firmados para apoyar la implementación de CPS en el país	Colombia es parte de la Alianza Pacifico, Alianza AAA y participa en otros proyectos internacionales.	Parcial
	Vinculación y alianza con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).	Al 2020 se han firmado al menos dos alianzas con ONG/ESAL para apoyar la Cumplimiento implementación de CPS en el país	No se han conformado alianzas con ONG ni ESAL.	NO cumple
	Articulación con gobiernos departamentales y locales.	Al 2020 se han firmado al menos 5 acuerdos con gobiernos departamentales y/o locales	Se trabaja de manera conjunta con 3 Alcaldías pero no se han concretado acuerdos con gobiernos locales	Parcial
	Vinculación y alianzas con cámaras de comercio y asociaciones industriales	Al 2020 se han implementado 4 acuerdos con cámaras de comercio y asociaciones industriales para la inclusión de criterios de sostenibilidad y promoción de incentivos para nuevos y actuales proveedores del sector público.	Se concretaron acuerdos con dos asociaciones de industriales, pero ninguno con Cámaras de Comercio.	Parcial
	Articulación con entidades públicas.	Al 2020 se ha generado al menos dos informes anuales nacional de CPS, de manera consecutiva, con información relevante (agregada) sobre instituciones implementadoras, indicadores e impactos (públicos y privados) en el país. - Al 2020 al menos dos instituciones implementadoras presentan un informe anual de CPS con información relevante sobre indicadores e impactos (públicos y privados) en su sector	Entre 2020 y 2021 MADS adelanta diagnóstico con entidades piloto para evaluar estado de implementación. No se han emitido informes nacionales con datos agregados. Algunas entidades de manera individual presentan informes de avance.	Parcial
7: Sello de sostenibilidad	Implementación del Sistema Nacional de Información de CPS (Direccionando el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible 12.7: "Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales")	Al 2018 se encuentra operando el sistema de información para CPS, a partir de las herramientas de criterios de sostenibilidad y análisis de costo beneficio de las CPS	No se cuenta con un sistema de información nacional de CPS	NO cumple
	Generación de reportes estandarizados y regulares sobre las actividades de CPS en el país	Al 2020 se ha publicado (digital y/o impreso) al menos un reporte nacional y tres institucionales	MADS proyecta realizar un reporte nacional de los avances e impactos en materia de CPS para el año 2022; para la vigencia del año 2021 se proyecta sistematizar información relevante sobre instituciones implementadoras, indicadores e impactos (públicos y privados) en el país sobre CPS a partir de una encuesta proyectada a aplicar en el segundo semestre de 2021.	NO cumple

Fuente: MADS, Seguimiento semáforo a marzo 2021 y comunicaciones durante proceso auditor.
Elaboró: CGR

7. BIBLIOGRAFIA

Liesbeth Casier, R. H. (2015). *Manual de Compras Públicas Sostenibles para la implementación de compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/manual_para_agentes_de_compras_publicas_de_la_red_interamericana_de_compras_gubernamentales.pdf

MADS, CNPMLTA, PNUMA y Comisión Europea. (2015). *Estimulación de la oferta y la demanda de Productos Sostenibles a través de la Contratación Pública*. Obtenido de Oneplanetnetwork: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/spp_-_national_spp_action_plan_-_final.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (MADS) Y . (2017). Plan de Acción de compras Públicas sostenibles 2016 - 2020. Bogotá D.C.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (MADS) y el Centro de Producción Más Limpia y Tenologías Ambientales de Colombia (CNPMLTA). (2016). Guía Conceptual y Metodología del Compras Públicas Sostenibles.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2011). *Política Nacional de Producción y Consumo sostenible* . Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/>: https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Programa_y_consumo_sostenible/polit_nal_produccion_consumo_sostenible.pdf

OCDE. (2017). *Public Procurement for Innovation: Good practices and Strategies, OECD Public Governance Review, OECD Publishing*. Paris.

ANEXO 1. RESPUESTAS Y ANÁLISIS DE RESPUESTA DE LOS AUDITADOS

Objetivo 1. Determinar al avance de Colombia hacia el logro de la meta nacional acordada vinculada a la meta global 12.7, y la probabilidad de alcanzarla con base en la tendencia presente.
Pregunta 1.1 ¿Cuál ha sido el progreso de la meta nacional acordada (MNA) correspondiente a la meta global 12.7?
Sub-pregunta 1.1.1 ¿En qué medida está el Gobierno alcanzando la meta nacional acordada vinculada a la meta global 12.7 y si es posible que la meta sea alcanzada con base en la tendencia presente?

Hallazgo 1. Ausencia de una MNA acorde a la meta 12.7 de los ODS (ANCP CCE -MADS)

El MADS mediante oficio 2400-2-576 del 30 de agosto dio respuesta así:

(...) el indicador “Porcentaje de la inversión realizada en compras sostenibles de bienes y servicios priorizados en las entidades estatales”, aún no cuenta con línea base. (...) se debe tener en cuenta: 1) que la estrategia de CPS se incluye en la agenda del país desde el 2009, 2) se inicia la priorización y establecimiento de criterios para los bienes y servicios a partir del 2010, 3) la meta establecida en la política considera que las CPS son voluntarias y aun no obedecen a una directriz de carácter normativo, 4) en la época en que se estableció la meta, apenas se iniciaba su conceptualización, (...), por lo cual no era posible tener línea base.

(...) la guía línea base de Indicadores emitida por el DANE, (...) fue una estrategia diseñada para el fortalecimiento estadístico territorial EFET, (...). “Esta iniciativa promueve la capacidad técnica de los entes territoriales, desde la organización y la producción de información estratégica de calidad, mediante acciones que permitan articular esfuerzos, empoderar actores territoriales y fomentar la participación en la producción y difusión de las estadísticas de los municipios y departamentos, y así dar a conocer instrumentos para la gestión y el fortalecimiento de la capacidad técnica que contribuye al desarrollo de la actividad estadística y a una mejor comprensión de la realidad económica, social, demográfica y ambiental.(...)”

El MADS describe la metodología de la iniciativa para el aprovechamiento de las estadísticas territoriales, para apoyar la información estratégica territorial y el sistema Estadístico Nacional.

(...), analizados los contenidos de la Guía Metodológica para la formulación de indicadores (DNP 2009), y la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores (DNP 2018), (...), serán tenidas en cuenta en el proceso de actualización en que se encuentra la PPYCS, considerando especialmente el análisis de indicadores definidos en la mencionada guía del DNP del año 2018.

La ANCP CCE mediante oficio del 27 de agosto, describe su función como *“organismo técnico especializado que se encarga de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materias de compras y contratación estatal, con el propósito de orientar la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en sus operaciones; fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública; (...).*

Para dar estricto cumplimiento a sus objetivos misionales, se le asignó la competencia de adoptar pliegos y documentos tipo; diseñar, organizar y celebrar AMP y demás IAD; expedir circulares externas, manuales y guías; y, desarrollar y administrar el SECOP.

(...) son las entidades públicas en particular quienes definen las metas e indicadores relacionados con las CPS, pues son ellas quienes conocen sus necesidades y pueden identificar las condiciones del mercado para satisfacerlas, de acuerdo con los estudios de sector que elaboren para el efecto y el diálogo que se entable con los posibles oferentes. Todo ello con la finalidad de lograr un equilibrio entre la competencia en los procesos de selección, (...) y la satisfacción de políticas horizontales a través de la ejecución de un contrato.

(...) el art. 5 de la Ley 1150 de 2007 le reconoce un amplio margen de apreciación a las entidades públicas para efectos de diseñar los criterios de selección de las ofertas, y en esa medida son éstas quienes tienen la posibilidad de definir las metas e indicadores en cada contrato en particular con el propósito de satisfacer el interés público (...).

De igual forma, ante la imposibilidad de estandarizar unos criterios de medición del impacto de la CPS, dado que es definida por cada entidad en particular, no resulta posible establecer en la plataforma SECOP II marcadores que den cuenta del contenido y alcance del criterio de sostenibilidad incorporado en un contrato, en tanto que habría tantos criterios como bienes y servicios puedan adquirir las entidades públicas.

(...) la Agencia solo tiene la posibilidad de definir metas e indicadores relacionados con las CPS a través de sus AMP, y orientar a las entidades estatales para que implementen estos elementos en sus adquisiciones a través del manual de CPS, el cual fue expedido en el 2018. Estas dos tareas han sido cumplidas de manera satisfactoria (...), aunado al hecho que el marcador incorporado en el SECOP II resulta ser la mejor alternativa técnica, teniendo en cuenta el alcance de la plataforma y las necesidades de orientación de gasto público que requiere la misma para desarrollos de software que deben implementarse.

Análisis de la Respuesta

El MADS expone las razones por las cuales no se contaba con información para determinar la línea base del indicador, y señala que *“aún no se cuenta con línea base”*, lo cual contradice una comunicación anterior que indicaba que la línea base era cero (0). Esto confirma la debilidad en la construcción del indicador, partiendo desde la inexistencia de información y lo que ello representa para el establecimiento de la meta, la medición objetiva del comportamiento de la CPS a partir de sus variaciones.

Adicionalmente, luego de 10 años (2020), tampoco se cuenta con información de calidad que permita utilizarlo como referente para la evaluar gestión y tomar decisiones de política.

El MADS señala que la guía emitida por DANE para el establecimiento de líneas base de indicadores aplica para entes territoriales. Sin embargo, no se acepta como argumento, por cuanto resulta aplicable a cualquier circunstancia, sin distinguir si se trata de una entidad territorial o nacional, igualmente, los conceptos técnicos allí descritos no están en contravía con otras metodologías, inclusive las del DNP.

En cuanto a la actualización de la PPYCS, el MADS señaló que se encuentra adelantando este proceso y tendrá en cuenta la Guía Metodológica para la formulación de indicadores y la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

Por otra parte, el hallazgo se refiere a la falta de actualización de la meta e indicador nacional alineado a los principios y horizonte de la Agenda 2030, que sirva de referente para impulsar las adquisiciones que efectúen las entidades del estado y aporte beneficios sociales, ambientales y económicos, apoyados en la experiencia y lineamientos de la entidad técnica rectora de la compra pública, como lo es la ANCP CCE.

El hecho de que las entidades compradoras son las que definen sus necesidades y los requerimientos de cada bien o servicio, no significa que la ANCP CCE (...) esté impedido para adaptar, aprovechar y gestionar la promoción del uso de las herramientas de CPS (priorización de bienes y servicios sostenibles, fichas técnicas, Guías de CPS, metodologías, instructivos, circulares, entre otros), mejorar la revisión de calidad de los datos registrados, con el objeto de identificar y cuantificar la inversión con características sostenibles realizadas por las entidades, lo cual no afecta la autonomía de las entidades compradoras, pero sí apunta a lograr la medición de la CPS y conexo el cumplimiento de su compromiso de informar sobre el avance de Colombia hacia la meta 12.7 de los ODS.

Igualmente, dado el avance en la inclusión de criterios de sostenibilidad en algunos AMP, el análisis y supervisión de estos, son herramienta potencial para la emisión de informes sobre comportamiento y logros de los objetivos secundarios de la CPS.

Así, la competencia de la ANCP CCE como impulsor de políticas y orientador de la gestión contractual de las entidades públicas, no se entiende como una limitación sino como una oportunidad para focalizar su desempeño en la promoción de la CPS como elemento clave para avanzar hacia la meta 12.7 de los ODS, partiendo de la necesidad de establecer una meta nacional ajustada al horizonte y principios de la Agenda 2030. Por tanto, no es aceptable de que la normativa que la rige le restringe

su capacidad para impulsar e idear los mecanismos de medición de CPS, mediante la acción articulada con otros sectores de gobierno y apoyo de partes interesadas.

De otra parte, la CGR reconoce la utilidad del diseño de las guías e inclusión de criterios de sostenibilidad en los AMP, como herramientas de apoyo para la implementación de CPS, las cuales requieren de refuerzo en su divulgación, uso y seguimiento, como se menciona en otros hallazgos de este informe.

El MADS y la ANCP CCE no se pronuncian sobre las debilidades del indicador y la meta como herramientas de medición que no cumplen las cualidades de la metodología SMART, hecho que impacta de forma negativa su utilidad como referentes para medir el progreso nacional hacia el ODS 12.7.

Los argumentos expuestos por las entidades no desvirtúan el hallazgo respecto de su responsabilidad y aportes que pueden brindar para atender la necesidad de contar con (i) una meta nacional acorde a la meta 12.7 de los ODS, (ii) una política o estrategia para la implementación y (iii) mecanismos de medición, todos ellos alineados a los principios y plazo de la Agenda 2030.

Objetivo 1. Determinar al avance de Colombia hacia el logro de la meta nacional acordada vinculada a la meta global 12.7, y la probabilidad de alcanzarla con base en la tendencia presente.

Pregunta 1.2 ¿La tendencia del avance permite asumir que se cumplirá con la MNA en el tiempo y la forma acordados?

Sub-pregunta 1.2.1 ¿Colombia cuenta con información para evaluar el avance de la meta nacional hacia el ODS 12.7?
--

Hallazgo 2. Ausencia de información sistematizada de CPS (ANCP CCE)

La ANCP CCE dar respuesta en los siguientes términos:

"a) Identificación de la CPS."

En relación con los 3.160.471 de registros sin información en los campos "ID Familia" y "Nombre Familia" señala:

(...) La captura de los campos de los Códigos de Naciones Unidas UNSPSC en SECOP I es obligatorio, se capturan desde la primera etapa del proceso llegando hasta el nivel de clase que corresponde a los 6 primeros dígitos, como por ejemplo 101113 - "Tratamientos para los animales domésticos y accesorios y equipo". Muestra imagen.

(...) este proceso no siempre fue obligatorio, en los inicios de SECOP I solo se capturaba el "Segmento", siendo este el nivel más general de esta clasificación y solo a partir del 24 de junio de 2015, se implementaron los siguientes niveles hasta la "clase", por esta razón

hay procesos que no cuentan con esta información, pues el desarrollo de estos niveles como se vio, en esa época, se orientó en términos de progresividad.

- En cuanto SECOP II

(...) captura la información de obligaciones ambientales como campo tipo lógico no obligatorio y con dos fechas que sí son obligatorias. El campo es editable antes de la firma del contrato y al realizar modificaciones de contratos. Muestra la imagen.

(...) captura la información de obligaciones posconsumo como campo tipo lógico no obligatorio y con dos fechas que sí son obligatorias. El campo es editable antes de la firma del contrato y al realizar modificaciones de contratos, (...) Muestra la imagen.

Sin embargo, si la entidad requiere dar mayor detalle de las obligaciones ambientales o postconsumo, puede hacerlo cargando documentos en el contrato en las secciones de documentos del contrato o documentos de ejecución del contrato. Muestra la imagen.

El campo "Mipyme" puede estar asociado al registro de proveedor (Campo obligatorio en el SECOP II) o al momento de estructurar el proceso de contratación, esta información es capturada por el formulario del SECOP II. Muestra la imagen.

El campo Sexo (Género) se encuentra en los datos del Representante legal, así: (Muestra la imagen con las opciones mujer, hombre, otro)

De acuerdo con lo anterior, técnicamente las Entidades compradoras tienen habilitados los campos para contribuir a la identificación de bienes y servicios de características sostenibles y/o priorizados para la generación de reportes por grupos o clases para efectos de contrastes útiles para la labor de monitoreo y seguimiento, no obstante, dicha acción recae exclusivamente sobre las entidades compradoras, pues la responsabilidad del desarrollo de los procesos de selección de contratistas del Estado que involucran estas variables es de su exclusivo resorte y responsabilidad. (...)

"b. Ausencia de (...) que permita (...) la información de las tres (3) plataformas con relación a una misma entidad"

(...) este problema ha sido identificado en la entidad y se ha ido trabajando en la elaboración de un maestro de entidades que permita realizar cruces de información entre las plataformas que comprenden (SECOP I, SECOP II y TVEC). Este trabajo es mancomunado entre la subdirección de IDT y EMAE. Adicionalmente se están aunando esfuerzos con otras entidades estatales para realizar interoperabilidades de la información (...) como es, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CGR, Min Salud entre otras.

c. Debilidades en los mecanismos de verificación y control para garantizar la calidad de información.

(...) La Subdirección de EMAE, (...) es consciente que la calidad de datos de las plataformas es un reto permanente. En virtud de lo anterior, y en pro de la mejora continua, participó en la convocatoria realizada por el MinTIC, en donde se propusieron diferentes retos para el proceso de formación que se realizó en Ciencia de Datos el cual tuvo como propósito atender necesidades particulares de las entidades públicas.

Relaciona los tres (3) proyectos escogidos por el MinTIC, así:

- ✓ **Minería de datos a partir de los documentos del contrato del SECOP:** (...) Busca encontrar alguna forma de minería de textos que valide la información diligenciada en la base de datos con los documentos adjuntos a cada proceso cargados en formato PDF.
- ✓ **Maestro de Entidades:** Busca un algoritmo o procedimiento de máquina que asocie cada registro que ingresa a las plataformas de la ANCP - CCE con un único identificador de la Entidad, permitiendo así, tener una llave de identificación única que permita identificar cada Entidad de Manera Individual, (...)
- ✓ **Clustering del objeto contractual:** Busca automatizar la agrupación de contratos por palabras clave en su objeto contractual ya que esto permite tener un panorama más amplio y real sobre la contratación pública en el país.

(...) en el marco del Contrato de Servicios de Consultoría 249-20 suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE- y la Universidad de los Andes, que tiene como objeto fortalecer las capacidades de gestión estratégica del sector público, la Universidad de los Andes desarrolló una serie de algoritmos en el lenguaje Python para mejorar la calidad de la información cargada en las plataformas SECOP, los cuales son:

- Error en el registro del ID del contratista.
- Errores en la escritura en la descripción del contrato.
- Duración del proceso no disponible.
- Error en el valor y adiciones al contrato.

A partir de la entrega de los algoritmos, (...) se ha venido haciendo las pruebas e implementación en un conjunto de datos para evidenciar el resultado y poder evaluar su implementación a la base de datos completa del SECOP I y SECOP II. Esto permitirá mejorar a información en la bodega de datos, la cual será visible a través de datos abiertos.

(...) el monitoreo de la información que se analiza diariamente dentro del procesamiento de datos realizado por el grupo de analítica, se realiza una depuración del SECOP para identificar datos erróneos en la plataforma SECOP I realizando validaciones al valor de los contratos de forma manual para ir mejorando la calidad de estos registros con mayor desviación A la fecha se han generado más de 820 oficios a entidades con datos para corregir en dicha plataforma. El resultado de la validación es comunicado a la entidad que ha cargado erróneamente esta información en el contrato y además se incluye en la base de datos de contratos corregidos para mejorar la calidad de los conjuntos de datos publicados en Datos Abiertos.

(...) se han desplegado acciones concretas y efectivas para solventar los inconvenientes señalados en la observación. Empero, se insiste, las entidades estatales son responsables en su totalidad de cumplir con la carga de incluir todos los datos necesarios en la plataforma, lo cual, ante la presencia de actividades humanas, no exentas a error, (...)

Frente a las órdenes de compra vinculadas al AMP de Aseo y Cafetería señaló:

Debido a una falla de la plataforma, las primeras órdenes de compra se generaron con ese error en la etiqueta, indicando que pertenecían a la segunda generación, sin embargo, se puede establecer que las mencionadas órdenes de compra, si corresponde a la generación vigente, verificando la fecha de emisión de las mismas, toda vez que corresponden a fechas amparadas bajo la última generación, tal como lo verifiqué e informé la Subdirección de Negocios conforme la resolución de adjudicación del acuerdo marco de nuestro interés.

Por lo anterior, (...) el error se encuentra solamente en la etiqueta "Agregación"; sin embargo, la Subdirección de IDT procedió a subsanar todos los errores presentados, mediante un ajuste en la etiqueta, dicho cambio se vio reflejado a partir del día 4 de agosto de 2021 en la TVEC para Órdenes de Compra que se encontraban en estado "Emitido" y para las Órdenes que se encontraban en estado "cerrado" se emitió un comunicado a las Entidades como soporte de lo sucedido.

(...) desde la ANCP CCE (...) se desarrollan e impulsan políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación de los Partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. No obstante, (...) las entidades públicas, así como, las empresas privadas que cumplen funciones públicas fueron dotadas de autonomía administrativa para el ejercicio de las funciones y competencias que en virtud del principio de legalidad les fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico. Por esa razón, como responsables de su gestión contractual (...), les corresponde adoptar las decisiones y adelantar las actuaciones que estimen pertinentes para desarrollar dicha actividad, y, para el caso particular, determinar las especificaciones correspondientes a los archivos que son cargados en el SECOP.

(...) las competencias de esta Agencia fueron acotadas (...) por el Decreto Ley 4170 de 2011 y deben ser ejercidas en esos términos, pues admitir que se puedan plantear lineamientos de todo tipo, esto es, casos particulares o preguntas que no involucran la aplicación o interpretación de una norma o el funcionamiento técnico de las herramientas del SECOP, no solo implicaría actuar por fuera de la competencia asignada por el legislador, sino que desnaturalizaría el objetivo institucional de servir de «guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos, que permita que su quehacer institucional pueda ser medido, monitoreado y evaluado y genere mayor transparencia en las compras y la contratación pública»¹.

¹ Decreto 1082 de 2015: «Art. 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben

(...) el procedimiento de contratación de las entidades es reglado, es decir, no es discrecional y se deben consultar las normas que lo rigen para determinar la forma que la ley prevé para adelantarlos. (...) las principales normas son: la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 (...) y el Decreto 1082 de 2015, (...). Por consiguiente, para que los documentos de la gestión contractual se conozcan la entidad debe publicarlos, sin importar la modalidad de selección.

El art. 3 de la Ley 1150 de 2007, señala que los actos relacionados con los procedimientos de contratación (...) pueden ser electrónicos, al igual que su publicidad, por lo que el Gobierno nacional debe definir los medios para desarrollar dicha publicidad, y tiene la obligación de desarrollar el SECOP². Este sistema debe contar con la información oficial de los procedimientos contractuales de las entidades, de lo cual será la única fuente, que al ser de interés público ameritan su conocimiento por parte de la ciudadanía, más aún cuando involucran la inversión de recursos públicos y el correlativo derecho de la ciudadanía de conocer cómo se invierten y controlar que el objetivo sea la satisfacción de sus necesidades.

Ahora bien, las Entidades Estatales, conforme al art. 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP «[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]».

(...) el art. 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, establece que los documentos del proceso: «son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los

ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados. [...]

» Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde [...]

² Ley 1150 de 2007: «Art. 3. De la contratación pública electrónica. De conformidad con (...) la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

» Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el núm. 3 del art. 30 de la Ley 80 de 1993.

» Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 20 de la presente ley según lo defina el reglamento;

b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos y;

d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal (...)

(...) los preceptos del Decreto 1082 de 2015, (...) indica que las entidades estatales tienen la obligación de publicar todos los documentos (...) durante las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual (...) en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, para cumplir el deber de publicidad regulado por el art. 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

(...) la Ley 1712 de 2014, (...) señala en el literal g) del art. 11, que todo sujeto obligado debe publicar sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de sus contratos. Esta obligación, en principio, fue reglamentada por el Decreto 103 de 2015, hoy compilado en el Decreto 1081 de 2015. (...)

(...) además de los documentos y actos administrativos -de trámite o definitivos- (...) deben publicar los documentos que los impulsan y materializan, incluso los que no produce la entidad, pero que hacen parte del procedimiento, como las observaciones formuladas por la ciudadanía al proyecto de pliego de condiciones, o por los proponentes al informe de evaluación, aclaraciones a las ofertas realizadas por los oferentes, y cualquier otra actuación que a pesar de no tener origen en la entidad estatal, ni caber en estricto sentido en lo que se entiende con la expresión Documento del Proceso, hace parte de su desarrollo, y que por disposición de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, debe publicar la entidad de manera proactiva.

De esta manera, (...) son las Entidades Estatales en el marco de su autonomía administrativa para el ejercicio de las funciones y competencias, determinar y establecer las denominaciones, especificaciones, tipología de documentos que son cargados en el SECOP.

(...) la transición del SECOP I al SECOP II (...) está determinado por el nivel de conectividad con el que cuenta cada entidad territorial; para esto, se toma la información del Boletín trimestral del sector TIC publicado por el MINTIC correspondiente a la penetración de Internet Fijo a nivel municipal, y a partir de esa información, se identifican los municipios que inician la implementación del SECOP II. Esta penetración se calcula como la relación entre el número (#) de acceso a internet fijo y la población del municipio. De acuerdo con los resultados obtenidos para la proyección de la vigencia 2021, la penetración de internet fijo en Colombia es del 14.2%; El 6% de los municipios registra una penetración de internet fijo mayor al total nacional y el 45% de los municipios tiene una penetración de internet menor a 1%.

Relaciona los elementos técnicos para que las Entidades Estatales puedan operar la plataforma.

Finalmente, (...) la ausencia de la existencia de registros en la plataforma "TVEC", no obstaculiza de manera alguna el ejercicio de la labor de supervisión de los AMPs puesto que tal actividad se desarrolla en los términos contractuales y de ley, mediante el

permanente monitoreo de la ejecución de estos instrumentos. Es por ello que la Subdirección de Negocios tiene a su cargo el proceso de administración de estos, escenario en el cual, verifica presuntos incumplimientos de las obligaciones de las órdenes de compra, seguimiento a los criterios de calificación de la operación principal (muchos de ellos asociados directamente a criterios de sostenibilidad), entre otros asuntos más. Los documentos que permiten este control son precisamente los documentos del proceso de selección y las ofertas presentadas por los proponentes que se convirtieron en adjudicatarios como fruto del informe final de evaluación.

Análisis de la Respuesta

a) Identificación de la CPS

En relación con registros sin información en los campos "*ID Familia*" y "*Nombre Familia*", la ANCP CCE no controvierte la cantidad de registros ni su participación dentro de la base datos, por el contrario, señala que a partir de junio de 2015 el campo es obligatorio; sin embargo, esta afirmación no contradice que existan registros sin esta información por cuanto se establecieron contratos desde 2016 al 2020 que presentan esta condición, tal como se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Campos "*ID Familia*" y "*Nombre Familia*" sin información

AÑO	CANTIDAD CONTRATOS
2016	628
2017	284
2018	196
2019	200
2020	158
2021	76
TOTAL	1.686

Fuente: La ANCP CCE Elaboró: CGR

En cuanto SECOP II, las explicaciones de la ANCP CCE no desvirtúan el potencial uso que tienen algunos campos para medir los avances de la CPS. Por cuanto, estos registros permitirían conocer si los contratos incluyen obligaciones ambientales y de posconsumo (avances en la dimensión ambiental); así mismo, no se evidencia en la respuesta las acciones de la ANCP CCE para crear una cultura en los usuarios de un diligenciamiento total e íntegro de la información.

Si bien las entidades son las obligadas a diligenciar la información, también lo es que el diseño de estos ítems en la plataforma, sobre todo para los casos "*obligatorios*" requiere de monitoreo y seguimiento, para determinar si cumple con las condiciones definidas y el propósito esperado. Así mismo, la omisión de algunos o varios compradores implica que no se les está dando el uso que preveía al momento de diseñar o ajustar la plataforma. Ahora, el dejar un campo lógico no obligatorio puede llegar a generar riesgo de subestimar la CPS, por cuanto podrían

existir entidades que realizan las compras pero no registran la información con los campos necesarios que pueden ser útiles a la CPS.

La ANCP CCE señala que es discrecional de las entidades el cargar los documentos del contrato cuando se marca la casilla “*obligaciones ambientales*” sin hacer referencia a cuantas entidades cumplen con esta labor ni se evidencia en la respuesta cuál es el uso o comprobaciones realizadas a los documentos que se cargan en el sistema. Lo cual denota ausencia de monitoreo para garantizar calidad de la información cuando es él administrador y responsable de la plataforma.

Lo anterior, confirma nuestra afirmación de que los campos de registro no se configuraron de tal modo que sea información de obligatorio diligenciamiento, lo que trae como consecuencia que no se tenga disponibilidad de esta información para los análisis de las CPS.

Registro proveedor

El conocer si el proveedor es Pyme y tener información sobre el género del representante legal es importante para un seguimiento de los procesos contractuales donde los proveedores son Pymes o empresas lideradas por mujeres; igualmente de la inclusión de criterios en favor de la misma; fomentando su participación en la compra pública y poder contar con datos sobre los avances de mujeres y Pymes en las contrataciones públicas, entre otros grupos rezagados que no deben quedar atrás, conforme a los principios de la Agenda 2030.

Si bien es cierto la normatividad obliga a las entidades a registrar en forma precisa y con calidad la información; también lo es que, la ANCP CCE como líder de la meta 12.7 de los ODS requiere medir y reportar los avances del país en la implementación de las CPS; y que para cumplir con este propósito es necesario contar con información de calidad en sus sistemas, los cuales serán el insumo para elaborar análisis, estudios y estadísticas sobre CPS, que permitan adoptar decisiones que retroalimenten y mejoren la implementación de la política.

Por lo anterior, no se desvirtúa que es necesario realizar análisis de requerimientos de los sistemas de información, para identificar los campos que identifiquen aspectos de CPS alineados a las metas y propósito del país en CPS, de tal forma que permitan convertir estos campos como obligatorios.

b. Ausencia de un mecanismo de identificación único que permita integrar la información de las 3 plataformas con relación a una misma entidad.

La respuesta señala que el problema ha sido identificado por la entidad, quién ha trabajado en la elaboración de un archivo maestro de entidades que permita realizar cruces de información entre las plataformas SECOP I y II y TVEC; y que está

aunando esfuerzos con otras entidades estatales para hacer interoperable la información, lo cual constituye acciones de mejora que permiten validar el hallazgo tal como se comunicó.

Adicionalmente, la respuesta no brinda información respecto del grado de avance de los ajustes al archivo maestro, considerando que el mismo fue suministrado a la auditoria en acta del 15 de enero del 2021; sin embargo, este no solucionó el problema de integración, lo que conllevó en parte a un análisis manual por parte del equipo auditor.

c. Debilidades en los mecanismos de verificación y control para garantizar la calidad de información.

La ANCP CCE reconoce que la calidad de datos es un reto permanente y describe acciones de mejora, como son: los tres (3) retos escogidos por MinTIC, relacionados con: (i) Minería de datos a partir de los documentos del contrato del SECOP, (ii) Maestro de Entidades y (iii) Clustering del objeto contractual para mejorar la calidad de información.

Aunque se plantea el Contrato de Servicios de Consultoría 249-20³ para mejorar situación, fortalecer las capacidades de gestión estratégica del sector público y mejorar la calidad de la información, solo hasta que finalice su implementación y se realicen las pruebas a los datos se podrá evidenciar la eficacia y eficiencia de las actividades desarrolladas en relación con la calidad de los datos abiertos.

Si bien es correcto afirmar que la responsabilidad en la oportunidad, objetividad y veracidad de la información es de las entidades, también lo es que la información de SECOP I y II y TVEC requieren de lineamientos y seguimiento de la ANCP CCE para cumplir con el marco establecido por el MinTIC para la implementación de datos abiertos en Colombia; especialmente lo que se refiere a los criterios de calidad, exactitud, totalidad, oportunidad y consistencia de la información, que requiere la publicación de los datos, que para este caso, el responsable es la ANCP CCE como ente rector del sistema de compra pública.

En relación con las Órdenes de Compra, la ANCP no desvirtúa el hallazgo, sino que señala que fue un error en la etiqueta, de "Agregación; y que la Subdirección de IDT subsanó los errores presentados, mediante un ajuste, el cual se vio reflejado

³ Suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE- y la Universidad de los Andes.

a partir del 4 de agosto de 2021 en TVEC para Órdenes de Compra que se encontraban en estado "Emitido".

Ahora bien, para las órdenes que se encontraban en estado "cerrado" se emitió un comunicado a las Entidades como soporte de lo sucedido, lo cual no desvirtúa que durante ese tiempo existió la posibilidad de generar confusión o error respecto a las obligaciones que implicaban las distintas generaciones del AMP.

La CGR no discute la responsabilidad que tienen las entidades públicas en materia de publicidad de los actos de la contratación pública ni desconoce el marco normativo aplicable.

De otro lado, la Agenda 2030 plantea un nuevo desafío para la entidad rectora del Sistema de Contratación Pública y líder de la meta 12.7 de los ODS en la formulación de políticas y acciones estratégicas que apunten a asegurar que el sistema de información capture los datos mínimos para medir y monitorear los avances de la CPS en Colombia, con información verificable y precisa. Entre ellos, cantidad y valor de contratos sostenibles; criterios ambientales, sociales y económicos que se incorporan en la contratación, datos de los contratistas que proveen estos bienes y servicios.

Por lo anterior, una parte es la adopción de decisiones en materia contractual y otra la ausencia de lineamientos para buscar una estandarización de documentos que facilite el análisis del proceso contractual, lo cual no ha sido controvertido por la ANCP CCE.

Frente a lo señalado por la ANCP CCE *“técnicamente las Entidades compradoras tienen habilitados los campos para contribuir a la identificación de bienes y servicios de características sostenibles y/o priorizados para la generación de reportes por grupos o clases para efectos de contrastes útiles para la labor de monitoreo y seguimiento, **no obstante, dicha acción recae exclusivamente sobre las entidades compradoras, pues la responsabilidad del desarrollo de los procesos de selección de contratistas del Estado que involucran estas variables es de su exclusivo resorte y responsabilidad. Por lo mismo, son estas las que deben introducir en la plataforma todos aquellos datos que sean procedentes**” (Resaltado CGR).*

Es de precisar que, si bien las entidades tienen habilitado este campo; como su nombre lo indica se refiere a los contratos con obligaciones ambientales, lo cual no significa que sean contratos donde se ha analizado el ciclo de la vida del bien o servicio, aspecto clave de la CPS. Aspecto que se confirmó con la revisión de los objetos contractuales remitidos por la ANCP CCE al MADS en el documento *“Análisis descriptivo contratos con Obligaciones Ambientales”* correspondientes al

periodo abril de 2016 a mayo de 2021⁴. Lo cual corrobora la necesidad de un campo para el registro de contratos que incorporen criterios sostenibles o en su defecto los ajustes pertinentes; además de las indicaciones rigurosas y la promoción exhaustiva para que sea diligenciado por las entidades públicas, como elementos claves de un proceso integral; actividades que recaen en la ANCP CCE.

A pesar de los avances en el SECOP, continúan presentándose inconsistencias que han sido diagnosticadas en anteriores ocasiones (cifras mal digitadas, registros duplicados, información fuera de tiempo, etc.), situación que va a incidir en la fiabilidad de la información de la CPS, por lo cual es prioritario buscar soluciones ágiles y de fondo; entre otros, los procesos efectivos de validación y verificación de integridad de los datos que disminuyan el riesgo de inconsistencias en la calidad de los mismos.

Finalmente, es necesario dentro del presente análisis, poner de presente a la ANCP CCE, que si bien no recae legalmente sobre ésta la responsabilidad del cargue de la información realizada por las entidades compradoras, con la respuesta no se logró establecer ni ilustrar las acciones para la atención eficaz y eficiente de las correcciones a las que hace referencia cuando señala “*se han generado más de 820 oficios a entidades con datos para corregir en dicha plataforma*”. Adicionalmente, no se evidencian acciones para crear controles preventivos que mitiguen el riesgo de errores en el cargue de información al sistema, por lo cual el hallazgo se valida en los mismos términos que fue comunicado.

Objetivo 1. Determinar al avance de Colombia hacia el logro de la meta nacional acordada vinculada a la meta global 12.7, y la probabilidad de alcanzarla con base en la tendencia presente.

pregunta 1.2 ¿La tendencia del avance permite asumir que se cumplirá con la MNA en el tiempo y la forma acordados?

Sub-pregunta 1.2.2 ¿Las CPS agregadas realizadas durante el periodo comprendido entre el 2016-2020 por las entidades públicas a evaluar, permiten inferir una tendencia creciente de CPS en Colombia, coherente con la MNA y la meta 12.7 de los ODS?

Hallazgo 3. Comportamiento rezagado de la CPS en Colombia (ANCP CCE-MADS)

La ANCP CCE mediante correo electrónico del 7 de septiembre del 2021 describe sus funciones y señala:

⁴ Información suministrada por el MADS, mediante correo electrónico del 21 de julio del 2021.

(...) ha venido desarrollando sus funciones en favor de la implementación de las Compras Públicas. Es así como en el año 2018 se expidió la guía de CPS y en la que se establece que son directamente las entidades públicas quienes deben determinar los bienes y servicios que tienen un mayor impacto ambiental, para posteriormente establecer diálogos abiertos y formales con los proveedores en el mercado, y finalmente determinar su capacidad de generación y adaptación a nuevos requerimientos de sostenibilidad. Con fundamento en los resultados arrojados en el agotamiento de las etapas descritas, las entidades públicas pueden estructurar sus procesos de selección.

(...) son las entidades públicas en particular quienes definen las metas e indicadores relacionados con las CPS, pues son ellas precisamente quienes conocen sus necesidades y pueden identificar las condiciones del mercado para satisfacerlas, de acuerdo con los estudios de sector que elaboren para el efecto y el diálogo que se entable con los posibles oferentes. Todo ello con la finalidad de lograr un equilibrio entre la competencia en los procesos de selección, la cual es condición sine qua non del principio de selección objetiva, y la satisfacción de políticas horizontales a través de la ejecución de un contrato.

(...) el art. 5 de la Ley 1150 de 2007 le reconoce un amplio margen de apreciación a las entidades públicas para efectos de diseñar los criterios de selección de las ofertas, y en esa medida son éstas quienes tienen la posibilidad de definir las metas e indicadores en cada contrato en particular con el propósito de satisfacer el interés público agenciados a través de la suscripción de un contrato estatal.

(...) el enfoque a la CPS con el medio ambiente obedece a que muchos de los criterios sociales vinculados a la gestión contractual del Estado, ya se encuentra definidos desde el ordenamiento jurídico, como lo son los procesos limitados a mipymes, la vinculación de personal discapacitado y la aplicación de criterios de desempate que se encuentra consagrados en la recién sancionada ley de emprendimiento, por mencionar algunos, lo que hace que muchas veces la implementación de las políticas horizontales en materia social ya se encuentran predefinidos por el ordenamiento jurídico. No obstante, esta entidad, en procura de orientar a los partícipes del sistema de compra pública expidió el manual para el manejo de incentivos que se encuentra consagrado en el siguiente link: <https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/manual-de-incentivos-enprocesos-de-contratacion>

Así las cosas, contrario a lo que sucede con la sostenibilidad ambiental, donde la adopción de criterios de sostenibilidad se encuentra precedido de una estructuración por parte de las entidades públicas, en materia de sostenibilidad social muchos criterios ya han sido previamente definidos por el ordenamiento jurídico, y es ella la razón por la que principalmente el enfoque de las CPS se ha enfocado en materia ambiental.

Finalmente se destaca que la medición de las CPS no puede realizarse a partir de un simple ejercicio aritmético que determine si en la gestión contractual de las entidades públicas se incluyeron o no criterios sostenibles, puesto que al tratarse de mecanismos a través de los cuales se materializan políticas horizontales, su medición debe realizarse caso a caso partir del examen de los indicadores definidos por la entidad pública al momento de estructurar sus procesos de selección.

El MADS mediante oficio 2400-2-316 del 9 de septiembre dio respuesta así:

“En el marco del compromiso del MADS cuyo propósito es fortalecer a las entidades públicas y al sector privado en la implementación de CPS, para contribuir con el desarrollo de las acciones que atienden lo establecido en el ODS 12.7, se han generado diferentes oportunidades para estos dos grupos de interés a fin de asegurar su participación, conocimiento para la implementación y actualización en temas de CPS, los cuales se han enfocado en el desarrollo de diferentes espacios como socializaciones, capacitaciones y mesas de trabajo con las entidades públicas con el objetivo de orientarlas en el proceso de su implementación, mediante el uso de herramientas como la Guía Conceptual y Metodológica de CPS y las fichas técnicas con criterios de sostenibilidad, haciendo énfasis en la inclusión de criterios ambientales, dado el alcance del apoyo técnico que brinda Ministerio como entidad del orden nacional rectora en materia de gestión ambiental (...) igualmente se ha destacado el tema de la implementación de la gestión de la información.

Los esfuerzos realizados han permitido avanzar en una construcción preliminar de datos acerca de la implementación de las CPS en el país, que ha permitido, que Colombia desde el año 2019 ha suministrado información para el cálculo del indicador ODS 12.7.1 del ODS 12, referente a “Grado de aplicación de políticas y planes de acción sostenibles en materia de adquisiciones públicas”, en el cual Colombia se ubica en la categoría 2, correspondiente al nivel medio-bajo de implementación, (...).

(...) el 07 de julio de 2021 de manera conjunta con el DANE, participó en representación de Colombia en el evento de lanzamiento virtual “The SDG 12 Hub”, liderado por el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible y One Planet Network. Esta estrategia está orientada al seguimiento del cumplimiento del ODS 12 y al aseguramiento en el acceso a los datos generados por cada país. En el evento se informó del interés de Colombia en participar activamente y en generar un sistema de información particular para la meta 12.7.1 relacionada con CPS. (...) destaca que Colombia fue el único país de la región que participó en el lanzamiento del HuB de producción y consumo sostenible, que puede consultar en el siguiente enlace <https://sdg12hub.org/> y que propone el reporte oficial del mismo.

Finalmente, (...) que se ha avanzado de manera gradual, de acuerdo a la disponibilidad de recursos y el alcance técnico en lo relacionado con el fortalecimiento de capacidades de entidades públicas para la implementación de las CPS. (...) continuaremos avanzando bajo el principio de la mejora continua y fortalecimiento de esquemas, en el marco de la actualización de la PPYCS, donde se está proyectando, establecer mecanismos para el copio (SIC) y análisis de información y actualizar la meta en relación con el ODS 12.7.

Análisis de la Respuesta

El hallazgo presenta los resultados de un análisis exploratorio de datos, que muestran brechas en la implementación entre Bogotá y los demás territorios, y rezago de las dimensiones social y económica de las CPS.

Así como ausencia de indicadores y metas al interior de cada entidad pública por falta de lineamientos, seguimiento y análisis de la implementación de CPS; porque

de nada valdrían lineamientos y desarrollo normativo, como acontece con los criterios sociales si tal iniciativa no ha permea el ejercicio contractual de las entidades; más que el resultado numérico. Aquí, es importante destacar aspectos inherentes del proceso de implementación, como por ejemplo la priorización de bienes y servicios, y formulación de metas e indicadores institucionales. Si el concepto de CPS no es interiorizado y comprendido por las entidades no permitirá avances hacia el logro del ODS 12.7

El hallazgo no cuestiona las funciones de la ANCP CCE contenidas y desarrolladas Decreto 4170 de 2011, sino las debilidades en el liderazgo de la ANCP CCE y el MADS en el proceso de implementación de las CPS (ODS 12.7), considerando para tal efecto los resultados y metas a corto y mediano plazo; es así como, la construcción de guías, el diseño y construcción de herramientas para la implementar las CPS, son actividades que aportan a la meta; sin embargo, el impacto de las mismas estará dado por el grado de apropiación y uso de las herramientas por parte de las entidades objetivo de la política.

Si bien es cierto las metas e indicadores están cargo de cada entidad acorde con sus análisis de modelos de contratación y prioridades, también lo es que se requieren lineamientos generales que orienten la construcción y agregación de metas e indicadores y la obtención de resultados a nivel país. Adicionalmente, al configurarse como política nacional, depende del trabajo articulado de la ANPC CCE y el MADS.

Es preciso destacar que la respuesta no controvierte los resultados de la CGR en relación con la tendencia de la CPS a nivel nacional ni su nivel de desarrollo diferenciado en los grupos objeto de análisis.

Reconocemos que los resultados de la dimensión ambiental son producto de un trabajo previo del MADS, que involucró no sólo el desarrollo de guías y herramientas, sino todo un proceso de acompañamiento, asesoría y trabajo directo con entidades piloto que asumieron compromisos en esta materia; de allí que los resultados evidencien un mayor desarrollo y apropiación de tal dimensión en las entidades implementadoras; sin embargo, la CPS también tiene asociado un alcance territorial cuyas cifras no muestran el mismo avance; así como una desarticulación con la dimensión social y económica.

Es por ello por lo que no se aceptan como argumento para retirar el hallazgo, las actividades de diseño de guías o existencia de normatividad social expuestas por la ANCP CCE, por cuanto los resultados de implementación son un cúmulo de actividades coordinadas con metas y seguimiento a las mismas que permiten evidenciar su contribución y retroalimentación de las políticas, aspectos que hasta el momento no han sido evidenciados en la respuesta de la ANCP CCE.

En relación con *“la medición de las CPS no puede realizarse a partir de un simple ejercicio aritmético que determine si en la gestión contractual de las entidades públicas se incluyeron o no criterios sostenibles”*; es preciso anotar que:

(1) Es necesario realizar mediciones de las intervenciones gubernamentales, porque esto permite no sólo la retroalimentación sino focalizar los esfuerzos;

(2) El ejercicio aritmético realizado por la CGR consideró la meta nacional propuesta para las CPS en la PPYCS.

(3) Es necesario establecer si las entidades aplican criterios sostenibles en su contratación en las dimensiones social, ambiental y económica, toda vez que este es un primer criterio excluyente que permite establecer las CPS a nivel nacional;

(4) Las mediciones que la comunidad internacional demandará a Colombia en relación con el seguimiento y avances del ODS 12.7 corresponden principalmente al nivel nacional; es decir, con datos agregados que den cuenta del avance en la implementación de planes de acción de CPS por lo que trasladar esta obligación a nivel institucional sin direccionamiento nacional, no permitirá conocer los avances del país en la materia.

Por lo antes descrito no se aceptan los argumentos de la ANPC CCE.

En relación con la respuesta del MADS, es pertinente señalar que las socializaciones, capacitaciones y mesas de trabajo permiten orientar la implementación de las CPS; sin embargo, no se desvirtúa que el conocer el grado en que estas actividades han sido interiorizadas y aplicadas a lo largo del proceso de compra pública por las diferentes entidades, es un proceso que puede percibirse a través de un análisis de tendencia relacionado con las metas esperadas, por cuanto este permitirá conocer el avance de la implementación de CPS en el país, aspecto que hasta el momento no se evidencia haya sido realizado por las entidades líderes en Colombia.

Si bien es cierto, Colombia ha suministrado información para el cálculo del indicador ODS 12.7; no es menos cierto que el nivel de implementación alcanzado es medio-bajo, es decir, que tiene puntuación entre 2 y 3 de los 4 o más que podría alcanzar de los siguientes parámetros de medición⁵: (i) Existencia de un plan de

⁵ Traducción propia del documento “SDG indicator metadata” disponible en el enlace <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

acción, política o requerimientos regulatorios de CPS; (ii) Existencia de un marco regulatorio de contratación pública propicio para la CPS; (iii) Apoyo práctico dado a los profesionales en la implementación de la CPS; (iv) Criterios o requerimientos de CPS; (v) existencia de un sistema de monitoreo de CPS; y (vi) porcentaje de CPS de los bienes y servicios priorizados.

Nótese que los criterios antes descritos involucran acciones más allá de la expedición de guías y medición del porcentaje de CPS de los bienes y servicios priorizados, sobre los cuales la CGR realiza una aproximación y genera conclusiones que hasta el momento no han sido objeto de contrargumentación por parte de los auditados.

Finalmente, la implementación de CPS requiere medirse para conocer el grado de avance en relación con las metas, de forma que permita retroalimentar la política con actividades y acciones acordes con los recursos disponibles. Ahora bien, el considerar estos aspectos en la actualización de la PPYCS constituye una acción de mejora que podrá ser objeto posterior de seguimiento, sin que esto desvirtúe las mediciones y resultados presentados por la CGR, razón por la cual el hallazgo se valida en los mismos términos en que fue comunicado.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.1 ¿La estructura de gobernanza de las CPS ha operado de manera eficiente y eficaz para el logro de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?
--

Sub-pregunta 2.1.1 ¿La estructura institucional dispuesta ha facilitado la implementación eficiente y eficaz de la CPS en Colombia bajo un enfoque integrado de gobierno?
--

Hallazgo 4. Débil integración y coherencia en la implementación de la CPS (MADS- ANCP CCE)

La ANCP CCE, vía correo electrónico del 07 de septiembre del 2021 manifestó:

“(...) la coordinación de las CPS se está llevando a cabo por parte del DNP, MADS y CCE desde el ámbito de sus funciones, puesto que jurídicamente no existe un organismo o institución que de manera centralizada pueda impartir directrices en la materia. (...) cabe destacar que la inclusión de criterios de sostenibilidad en la contratación constituye un mecanismo complementario, en tanto que de manera principal se deben garantizar los objetivos primarios de la contratación estatal, que son los de garantizar la alta calidad del servicio y la salvaguarda del interés público (...)

(...) son las entidades públicas las que se encuentran en mejor condición para valorar y ponderar la inclusión de criterios de sostenibilidad en su gestión contractual, en tanto que, al ser titulares de la función administrativa, pueden determinar la manera en que se puede satisfacer los cometidos estatales a su cargo.

Bajo esa premisa es que en la guía conceptual y metodológica de CPS se determinó que la gobernanza en la materia se encuentra a cargo de cada institución pública (...)

(...) MADS y la ANCP CCE han cumplido funciones orientadoras, para que en el marco de sus competencias las entidades públicas dispongan de herramientas que le permitan incluir criterios sostenibles en sus adquisiciones.”

El MADS mediante oficio 2400-2-316 del 7 de septiembre del 2021 manifestó:

“Para avanzar en la implementación del programa de CPS en el país, se suscribió un convenio entre la ANCP CCE y MinAmbiente, como instrumento vinculante, a través del cual las entidades líderes en la implementación (...) establecen un marco general de acción para el desarrollo de las estrategias requeridas para la implementación en el país de las CPS.

(...) con el propósito de establecer un trabajo interinstitucional, mediante la generación de una mayor apropiación del programa de CPS y las acciones establecidas en el Plan de Acción Nacional entre las entidades impulsoras, estratégicas e implementadoras, desde la vigencia del año 2020 se han llevado a cabo las siguientes jornadas:

En mayo de 2020, se realizó la reunión del CCN CPS⁶, con el objetivo de exponer los avances, las diferentes estrategias prioritarias para promover la implementación de las CPS y solicitar el apoyo requerido por las diferentes entidades para su diseño, actualización y desarrollo (...)

Finalmente, desde el Ministerio (...) se ha avanzado de manera gradual y de acuerdo a la disponibilidad de recursos en lo relacionado con el fortalecimiento del trabajo interinstitucional con actores involucrados en la implementación de las CPS. De esta manera, continuaremos avanzando bajo el principio de la mejora continua y fortalecimiento de esquemas, en el marco de la actualización de la PPYCS, donde se está proyectando incluir actividades para fortalecer la gobernanza del programa de CPS.”

Análisis de la Respuesta

Previo al desarrollo, es necesario considerar que las sinergias favorecen el avance hacia la adopción de la CPS como propósito nacional, dados los beneficios que ésta conlleva para la población, sin que ello signifique alterar las atribuciones que normativamente rigen a cada instancia y entidad de manera individual.

En relación con la respuesta de la ANCP CCE, en la que señala “*Actualmente la coordinación de las compras sostenibles se está llevando a cabo por parte del DNP, MADS*

⁶ Referencia fuera de texto: Es de aclarar, que MADS menciona reuniones del CCN CPS pero esta instancia no se ha creado formalmente a junio de 2021. Se refiere a reuniones dirigidas por MADS y la ANCP CCE, con invitados de diferentes entidades.

y CCE desde el ámbito de sus funciones, puesto que jurídicamente no existe un organismo o institución que de manera centralizada pueda impartir directrices en la materia”, confirma la debilidad presentada en la auditoría, considerando que para atender el compromiso nacional con los objetivos de la Agenda 2030 se requiere del trabajo conjunto asumido a través de un enfoque integral de gobierno, donde se armonice y confluyan las capacidades de los diferentes actores, para superar las limitaciones individuales de cada entidad, aspecto que no ha sido acogido por parte de la ANPC CCE para enfocar y adecuar su quehacer al liderazgo requerido para el cumplimiento del compromiso con la meta 12.7 de los ODS.

Aunque la ANPC CCE no hace mención a la conformación del CCN CPS, es de resaltar que éste es una instancia de coordinación con capacidad de impulsar las acciones del PAN CPS, que hasta el momento no han tenido un avance satisfactorio. Con el Convenio Interadministrativo 529 de junio de 2021 se espera activar los mecanismos necesarios para impulsar la implementación de la CPS, con contundencia, cobertura y continuidad.

De otra parte, la ANPC CCE hace referencia a la gobernanza, establecida como una de las etapas para la implementación de CPS *en cada entidad compradora*, incluida en la Guía conceptual y metodológica de CPS emitida por MADS; no obstante, el hallazgo de la CGR se refiere a la *gobernanza de la estrategia* de CPS como instrumento para el cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS, que como proyecto nacional precisa de instrumentos de dirección, articulación, comunicación interinstitucional, financiación, capacitación y lineamientos precisos, generados por instancias del gobierno central que posteriormente trasciendan a las entidades ejecutoras y se concreten en adquisiciones sostenibles.

En relación con la respuesta del MADS, la CGR reconoce la convocatoria a las entidades para la conformación del CCN CPS y de los grupos de trabajo; sin embargo, las reuniones aún son espacios de discusión y no resultan en compromisos y tareas concretas para cada entidad. Por tanto no se desvirtúa la falta de oportunidad en establecer planes de trabajo, dado que hasta mayo de 2021 se presenta una hoja de ruta general, sin acciones precisas por entidad; y, en junio de 2021 se firma el Convenio Interadministrativo entre MADS y la ANPC CCE, como paso inicial para definir la creación del CCN; quiere decir, más de 3 años después de proponer tal instancia en el PAN CPS 2016-2020, con el consecuente retraso de logros y beneficios que se esperan de la adopción de la CPS.

Respecto de las acciones del PAN CPS sin avances o con avance no exitoso, el MADS no se pronuncia; sin embargo, dentro de los compromisos del Convenio Interadministrativo suscrito con la ANPC CCE, se encuentra el liderar la implementación de este Plan una vez sea actualizado.

En cuanto a la suscripción de Agendas o Acuerdos interministeriales, MADS no aporta documentos adicionales que modifiquen el hallazgo.

La CGR no desconoce las actividades realizadas de forma individual por cada entidad en favor de la implementación de la CPS, con las limitaciones que ello ha implicado, y llama la atención sobre los beneficios en impacto, cobertura, continuidad y seguridad que puede ofrecer una estructura de gobernanza definida y articulada, ante el reto que implica generar el compromiso favorable de todos los sectores de gobierno y nivel territorial.

En el anterior contexto, no desvirtúa la necesidad de asumir un liderazgo colectivo por parte de la ANPC CCE y el MADS, para adelantar acciones complementarias y establecer objetivos que dirijan a la atención de las necesidades nacionales de cara a la Agenda 2030, aspecto que hasta el momento no ha sido acogido con fuerza suficiente.

Teniendo en cuenta que no se aportaron soportes distintos a los evaluados durante el proceso auditor, y que las respuestas de los Auditados no desvirtúan las fallas de coordinación y debilidades en la gobernanza de las estrategias para la implementación de las CPS como mecanismo hacia el cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS, se valida el hallazgo.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.1 ¿La estructura de gobernanza de las CPS ha operado de manera eficiente y eficaz para el logro de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?
--

Sub-pregunta 2.1.2 ¿La estructura de gobernanza de la CPS considera actividades (financiación y capacitación) y herramientas o instrumentos que contribuyan a la eficacia y eficiencia en su implementación?

Hallazgo 5. Ausencia de un plan de financiación para implementar la CPS (MADS, ANCP CCE)

La ANCP CCE, vía correo electrónico del 07 de septiembre del 2021 manifestó:

“La contratación se ha convertido en un canal a través del cual se ejecutan muchas políticas sociales, permitiendo que adicional a su función típica de servir de instrumento de aprovisionamiento de obras, bienes y servicios, se agregue una adicional, la cual consiste en servir de instrumento de fomento de políticas sociales.

Sin embargo, este tipo de medidas deben considerarse como un instrumento complementario, en tanto que de manera principal se deben garantizar los objetivos primarios de la contratación estatal, que son los de garantizar la alta calidad del servicio y la salvaguarda del interés público. Ahora bien, en aras de armonizar los objetivos primarios de la contratación, con las políticas sociales dispuestas por las autoridades competentes,

las entidades públicas son quienes se encuentran, no solamente revestidas de competencia, sino además en la mejor condición para valorar la pertinencia de incluir o no criterios de sostenibles en un proceso de contratación. (...)

Así las cosas, el diseño de un plan operativo y financiero a mediano o largo plazo para el cumplimiento del ODS 12.7, debe ser proyectado por cada entidad en el ejercicio de sus funciones, y no CCE, dado que resulta imposible para esta entidad prever la manera en que deben materializarse todas las adquisiciones de las entidades públicas. Asimismo, no se comparte (...) de que hay una ausencia de un compromiso gubernamental y de una política de estado que conduzca a que las entidades públicas comprometan o presupuesten recursos destinados a la financiación de estrategias de CPS, en tanto que la contratación pública no está diseñada para ser un medio de fomento directo ni de control específico de requerimientos sociales o laborales.

(...)el rol que cumple la Agencia se circunscribe no en definir unas metas nacionales en materia de CPS, en tanto que normativamente no existe el reconocimiento de una competencia de tutela administrativa en dicha materia, sino la de disponer de instrumentos que permitan que en la gestión contractual de las Entidades Públicas, se puedan incorporar criterios de sostenibilidad, y es frente a este último punto donde la entidad ha venido ejerciendo su función como ente rector en la materia, expidiendo manuales y guías, que le permitan a las entidades del Estado hacer un uso eficiente de la contratación pública a través de la incorporación de criterios sostenibles en la contratación estatal.”

El MADS mediante oficio 2400-2-316 del 9 de septiembre 2021 señaló que: “(...) se ha avanzado de manera gradual y de acuerdo a la disponibilidad de recursos en lo relacionado con el cumplimiento de la meta 12.7, así como el trabajo continuo por fortalecer las capacidades de las entidades públicas en materia de implementación del programa de CPS y el esfuerzo para fortalecer el trabajo interinstitucional con actores involucrados.

Bajo esta línea y con el propósito de avanzar en la consolidación de datos en materia de implementación del programa de CPS al interior de las entidades públicas, se han buscado alternativas de recopilación de información y socialización de herramientas de las CPS. (...) durante la vigencia del 2020, se realizó un piloto de diagnóstico de la implementación del programa de CPS (...) permitió identificar las lecciones aprendidas de las entidades y preparar (...), futuros espacios de apoyo técnico y fortalecimiento de capacidades (...)

basados en el principio de la mejora continua y fortalecimiento de esquemas, en el marco del proceso de actualización de la PPYCS, se está proyectando incluir actividades para fortalecer el programa de CPS que contribuyan al cumplimiento de la meta del ODS 12.7.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la ANCP CCE señala que “La contratación se ha convertido en un canal a través del cual se ejecutan muchas políticas sociales, permitiendo que adicional a su función típica de servir de instrumento de aprovisionamiento de obras, bienes y servicios, se agregue una adicional, la cual consiste en servir de instrumento de fomento de políticas sociales.

Sin embargo, este tipo de medidas deben considerarse como un instrumento complementario, en tanto que de manera principal se deben garantizar los objetivos primarios de la contratación estatal, que son los de garantizar la alta calidad del servicio y la salvaguarda del interés público (...).

Posteriormente afirma que *“la contratación pública no está diseñada para ser un medio de fomento directo ni de control específico de requerimientos sociales o laborales (...)*”.

La ANCP CCE se apartaría del actual contexto nacional e internacional⁷, que reconoce la compra pública como instrumento estratégico para garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: *“El Estado Colombiano, reconociendo que es el mayor comprador de bienes, obras y servicios del país (15,85% del PIB), viene trabajando continua y consistentemente en el fortalecimiento de las CPS, lo cual representa un gran impulso para el aumento de la demanda de bienes y servicios de calidad que incorporan criterios de sostenibilidad, a la vez que busca incidir positivamente en los procesos de producción e innovación de las empresas.”*⁸

De la misma forma, estaría en contradicción con el mensaje que la misma entidad emite para promover la implementación de procesos de abastecimiento con criterios de sostenibilidad en el sistema de compra pública colombiano en la Guía de compras sostenibles con el ambiente, cuando menciona: *“Una compra es sostenible cuando satisface la necesidad y contribuye a la protección del medio ambiente, la reducción en el consumo de recursos, o la inclusión y la justicia social durante el desarrollo de un proceso de compra pública”,* y los resultados de la misma indicando que *“Las CPS generan valor por dinero, pues las Entidades Estatales que las desarrollan: (i) satisfacen la necesidad (eficacia); (ii) reducen los costos asociados al ciclo de vida del bien o servicio (economía); (iii) disminuyen el uso de recursos (eficiencia); (iii) incluyen a empresas o poblaciones con dificultades para participar en el sistema de compra pública, y (iv) promueven la innovación en el sector privado.”*⁹

Así, la exposición de estos argumentos no es coherente con su función de promotor de buenas prácticas¹⁰ en la actividad contractual de las entidades públicas, y con las atribuciones como líder de la meta 12.7 de los ODS para Colombia.

La explicación de la ANCP CCE de *“el diseño de un plan operativo y financiero a mediano o largo plazo para el cumplimiento del ODS 12.7 debe ser proyectado por cada*

⁷ Implementando CPS Introducción al enfoque PNUMA. 2012 *“Los gobiernos son los mayores consumidores únicos de sus países, ya que las compras públicas representan aproximadamente un 15% del PIB en los países de la OCDE y hasta un 30% en los países en desarrollo. Este poder adquisitivo significa que las compras públicas ofrecen una importante oportunidad para incentivar unos patrones de consumo y producción más sostenibles”*. Página 9.

⁸ PAN-CPS 2016-2020. MADS 2017.

⁹ Guía de CPS con el ambiente. CCE-2018.

¹⁰ Decreto 4170/2011, Artículo 3, numeral 2. Funciones de CCE.

entidad en el ejercicio de sus funciones, y no CCE, dado que resulta imposible para esta entidad prever la manera en que deben materializarse todas las adquisiciones de las entidades públicas”, no controvierte el hallazgo de la CGR, que se refiere a la planeación financiera para garantizar el desarrollo y continuidad de las acciones a realizar por parte del gobierno central como generador e impulsor de la CPS a nivel nacional (no como la inversión en adquisiciones que realizan las entidades estatales), tales como capacitación a compradores y proveedores, administración de la información, medios tecnológicos, comunicación interinstitucional, entre otros, como elementos base para que las entidades apliquen los criterios de sostenibilidad en sus compras.

Adicionalmente, que “(...) el rol que cumple la Agencia se circunscribe no en definir unas metas nacionales en materia de CPS, en tanto que normativamente no existe el reconocimiento de una competencia de tutela administrativa en dicha materia, sino la de disponer de instrumentos que permitan que en la gestión contractual de las Entidades Públicas, se puedan incorporar criterios de sostenibilidad (...)”

Al respecto, si bien con la tarea de coordinar las acciones a nivel nacional para el cumplimiento de la meta 12.7, la ANCP CCE no adquiere la potestad de imponer una meta de CPS en cada entidad compradora o influir en la decisión de necesidades y ejecución presupuestal de aquéllas, la expectativa de su rol se refiere a establecer un propósito nacional acorde con los principios y horizonte de la Agenda 2030, bajo un plan de acción soportado con recursos económicos, construido con la participación de diferentes sectores de gobierno y del nivel territorial, emitir lineamientos generales y específicos que guíen a compradores y proveedores hacia la CPS, y con ello impulsar al país hacia el cumplimiento de la meta.

El compromiso de la ANCP CCE como líder de la meta 12.7 de los ODS y su gestión para que Colombia avance en este objetivo de la Agenda 2030, no supera ni riñe con la competencia y atribución de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado¹¹, establecida en la norma por medio de la cual fue creada la ANCP CCE, así como tampoco la restringe al diseño de instrumentos que permiten la inclusión de criterios de sostenibilidad en la gestión contractual.

En relación con la respuesta dada por el MADS, la CGR no desconoce la gestión para fortalecer las capacidades de las entidades públicas en CPS, sin embargo, los esfuerzos no se ven reflejados en una cobertura acorde a las necesidades

¹¹ Decreto 4170/2011, por el cual se crea la ANCP CCE

nacionales, al tiempo transcurrido desde la vigencia del PAN CPS y a las metas propuestas.

Teniendo en cuenta que adelanta acciones de mejora, basados en lecciones aprendidas, es de esperar que los proyectos a realizar se adelanten soportados en un plan de trabajo debidamente financiado, reforzando acciones para involucrar en la gestión a partes interesadas y diferentes sectores de gobierno, en especial mediante un trabajo coordinado con la ANCP CCE, dado que esta desvinculación se identifica como una de las principales dificultades, con el ánimo de obtener mejores resultados en la implementación de la CPS, así como para buscar equilibrio en las tres dimensiones de la sostenibilidad (social, económica y ambiental) acorde a la esencia de la Agenda 2030.

El MADS no controvierte la ausencia de una proyección financiera, la falta de oportunidad en la conformación del CCN CPS y sus efectos en la gestión de recursos, ni lo relativo a la falta de reactivación de la plataforma y mesa de ayuda de CPS.

Las entidades no aportaron elementos adicionales a los evaluados durante el proceso auditor, sus manifestaciones no desvirtúan el hallazgo y por consiguiente se valida.

Hallazgo 6. Insuficiente capacitación como requisito para implementar la CPS (ANCP CCE -MADS)

La ANCP CCE dio respuesta en correo electrónico del 27 de agosto de 2021 así:
“(...) el Modelo de Abastecimiento Estratégico desarrollado por la ANCP CCE, tiene como propósito transformar los procesos de compras, aportando buenas prácticas y mejorar los procesos de adquisición de las entidades y profesionalizando la función de compra pública, enfocando a los responsables de los procesos hacia una visión estratégica de compra.

(...) este modelo se encuentra en fase de prueba, y tanto su contenido como en la metodología de implementación por parte de las entidades está en proceso de revisión, validación y ajustes. El modelo en suma pretende transformar los procesos de compras públicas y que las entidades estatales migren hacia una visión estratégica donde el resultado de la compra permita materializar el valor por dinero. Este concepto no se circunscribe exclusivamente al ahorro presupuestal, sino que contempla perspectivas de:

- 1. Satisfacción de necesidades*
 - 2. Aplicación de principios de planeación y transparencia.*
 - 3. Compras con perspectiva de mercado, perspectiva social y perspectiva ambiental*
- (...)*

(...) se están realizando los ajustes metodológicos y de contenido (...) con el fin de especificar dentro del modelo la necesidad de articular las compras con los conceptos de

sostenibilidad y responsabilidad social, en el entendido de que estos se deben concebir desde la estructuración de una necesidad en su análisis de demanda, así como en la caracterización del mercado que provee determinado bien o servicio, según el análisis de oferta.

Algunos de los ajustes identificados comprenden la articulación explícita del MAE con los desarrollos de la Entidad de contratación pública, como lo son el uso de los Documentos Tipo, la TVEC, así como las Guía (sic) de dispone la entidad para orientar a las entidades en sus procesos de compras (Elaboración de estudios de Sector, CPS con el Ambiente, Compra Pública Socialmente responsable, entre otras.

(...) de acuerdo a la Política de Compras establecida en MIPG en donde se introduce como paso dentro de ciclo la necesidad de incorporar prácticas de abastecimiento estratégico, se han desarrollado al a fecha los siguientes hitos en pro de seguir coadyuvando a la profesionalización del comprador público:

- Herramienta de visualización de análisis de oferta y demanda la cual se encuentra disponible en la página web con video tutorial de uso y difusión permanente para uso de los funcionarios y colaboradores públicos (...)*
- (...) sesiones de cualificación a entidades públicas referentes a la búsqueda y al uso de datos abiertos de las compras públicas, con el fin de incentivar la toma de decisiones a partir de datos (...)*
- (...) desde junio de 2021, el grupo de Analítica de Datos inició la presentación a diferentes actores del sistema de compras públicas el uso de herramientas de visualización de información de contratación pública. (...) para facilitar el acceso a información relevante de los procesos de compras públicas como mecanismo de reactivación económica para potenciales proveedores e interesados (...)"*

El MADS mediante oficio 2400-2-567 del 30 de agosto de 2021 señaló: "(...) dada la disponibilidad de recursos se ha avanzado de manera gradual, en la capacitación en CPS actividades incorporadas en los planes de acción de DAASU, mediante la contratación de profesionales para desarrollar las socializaciones, capacitaciones y talleres que se impartieron a las entidades públicas y que se hicieron conforme a la necesidad y/o interés manifestado por las mismas, es decir, por demanda.

El MADS relaciona la información evaluada por CGR durante el proceso auditor, relacionada con las actuaciones adelantadas desde el 2018 por el Ministerio y señala: "(...), se ha avanzado y se continuará avanzando de manera gradual y de acuerdo a la disponibilidad de recursos, en la realización de procesos de capacitación y apoyo técnico a las entidades públicas en la implementación de las CPS. Así mismo, durante el proceso de actualización de la PPYCS, se incluirán actividades para fortalecer, entre otros, el programa de CPS".

Análisis de la Respuesta

La ANCP CCE y el MADS no aportan documentos adicionales a los evaluados ni expone argumentos para contradecir: (i) la ausencia de un plan de capacitación estructurado para adelantar los compromisos en materia de capacitación establecidos en los Documentos Conpes 3934 y 3918 de 2018 y PAN CPS, (ii) la falta de seguimiento y mecanismos de control para identificar cobertura e impacto de las sesiones realizadas, (iii) la inoportuna conformación del CCN CPS como instancia de coordinación para múltiples aspectos, entre ellos la capacitación a entidades compradoras y divulgación de las herramientas para implementar la CPS, todos ellos encaminados a promocionar e incentivar la adopción de los principios de sostenibilidad en el proceso de compra pública, por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

Así mismo, el MADS, no controvierte la falta de continuidad del curso virtual y mesa de ayuda.

En cuanto a la metodología MAE señalada por la ANCP CCE que se encuentra en prueba piloto, con ausencia explícita de procedimientos que incentiven la aplicación de criterios de sostenibilidad en el proceso de compra, y sin mecanismos definidos de seguimiento y evaluación, la ANCP CCE menciona su intención de efectuar ajustes e incluir en el modelo de manera específica la necesidad de articular las compras con los conceptos de sostenibilidad y responsabilidad social, lo cual significa un reto para la Entidad, por cuanto la articulación de los principios de sostenibilidad aplicables a la compra deben ser tenidos en cuenta desde la identificación de la necesidad, hasta la verificación posterior, por lo cual estarán involucrados todos los documentos soporte del proceso contractual, incluyendo el plan de adquisiciones, Manual de contratación y otros en que la ANCP CCE participa activamente apoyando a las entidades en su construcción:

“Desde la Subdirección de Estudios de Mercado y abastecimiento Estratégico, se están realizando los ajustes metodológicos y de contenido correspondientes con el fin de especificar dentro del modelo la necesidad de articular las compras con los conceptos de sostenibilidad y responsabilidad social, en el entendido de que estos se deben concebir desde la estructuración de una necesidad en su análisis de demanda, así como en la caracterización del mercado que provee determinado bien o servicio, según el análisis de oferta.

Algunos de los ajustes identificados comprenden la articulación explícita del MAE con los desarrollos de la Entidad de contratación pública, como lo son el uso de los Documentos Tipo, la TVEC, así como las Guía (sic) de dispone la entidad para orientar a las entidades en sus procesos de compras (Elaboración de estudios de Sector, Compras públicas sostenibles con el Ambiente, Compra Pública Socialmente responsable, entre otras. (...)

No obstante lo anterior, las observaciones remitidas por parte de la CGR serán valoradas y seguro serán aprovechadas como retroalimentación para complementar el proceso de desarrollo del MAE.”

La ANCP CCE manifiesta la oportunidad de adecuar la metodología considerando el hallazgo, por tanto lo observado se mantiene para informe final.

De otra parte, MADS expresa la voluntad de continuar con los procesos de capacitación y apoyo técnico a las entidades dependiendo de la disposición de recursos, frente a lo cual se espera una adecuada planeación, que incluya entre otros, métodos de seguimiento y evaluación, una estrategia de financiación que facilite su continuidad y la articulación con partes interesadas que apoyen la iniciativa.

Por lo antes expuesto, el hallazgo se mantiene.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.2 ¿Es la política pública de CPS adecuada y suficiente para el alcance de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?

Sub-pregunta 2.2.1 ¿Las políticas públicas aplicadas en la CP integran las dimensiones social, económica y ambiental, y enfatizan en acciones a favor de grupos vulnerables, minoritarios y/o rezagados?

Hallazgo 7. Escasa integración de políticas afines a la CPS (ANCP CCE, MADS y DNP)

La ANCP CCE dio respuesta con la comunicación del 27 de agosto de 2021¹².

Respecto a la conexidad entre la Política Pública Nacional de Discapacidad con las CPS, la ANCP CCE hace un recuento de la normatividad expedida en materia de inclusión social de la población con discapacidad en los procesos de contratación pública y señala que:

“(…) la ANCP CCE en cumplimiento de las disposiciones legales antes mencionadas, establece en los procesos de estructuración de los AMPs e IAD que se adelantan a través de licitaciones públicas, el incentivo a favor de las personas en situación de discapacidad, fijando dicha condición en los pliegos de condiciones.

De igual forma, destaca: *“(…) los aspectos relacionados con las valoraciones cuantitativas y estadísticas asociadas con los impactos generados por virtud del citado mandato legal no son competencia de la presente Unidad Administrativa, si se observa el*

¹² La cual fue comunicada con el oficio AG8-1307

que para tales efectos el legislador a través de los Art. 5, 7, 9 y 10 de la Ley 1618 de 2013 asignó a diferentes carteras ministeriales la creación de un “consejo para la inclusión de la discapacidad” con el fin de articular acciones que permitan medir resultados de la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad a través de la contratación pública.

Frente a la interrelación de las CPS con la política de Gestión de RAEE¹³ informa que en los AMP e IAD de compra o alquiler de equipos tecnológicos y periféricos, Servicios de conectividad III y Consumibles de Impresión, consideró la gestión y disposición de residuos de estos aparatos en cumplimiento de la Ley 1672 de 2013. Así mismo, que en relación con la gestión integral de residuos sólidos se incluyeron criterios ambientales en el AMP de derivados de papel, cartón y corrugado.

Respecto a la coordinación interinstitucional para la vinculación de personas víctimas del conflicto armado y/o desmovilizados en los AMP de Aseo y Cafetería II y III, precisa que: *“(…)actualmente si bien no existe un Acuerdo de Entendimiento con la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización; y Unidad del Servicio Público de Empleo; no es menos cierto que se siguen aunando esfuerzos mediante la coordinación institucional para la validación del cumplimiento de la vinculación de personas víctimas de conflicto armado y/o desmovilizados previsto en los AMPs del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II y II, como ha quedado demostrado en los anexos remitidos al equipo auditor con anterioridad”.*

Adicionalmente, menciona el resultado del trabajo de Naciones Unidas, del 2018, titulado *“Terminal Evaluation of the UN Environment Project ‘Delivering Sustainable Development and Enabling the Transition to Greener Economies Throuhg Sustainable Public Procurement’*, el cual señala:

“(…) se reconoció por parte del organismo internacional el incremento de los contratos con criterios de sostenibilidad desde 2013 y la mejora sustancial en la cooperación entre los sectores público y privado y la consciencia de la necesidad de implementar prácticas sostenibles en el Sistema de Compra Pública”.

(…) la ANCP CCE ha venido desarrollando acciones asociadas a las CPS desarrolladas en distintas Políticas Públicas que contribuyen a los avances de la meta 12.7.

Finaliza su respuesta informando que: *“(…) la ANCP CCE participó como ente rector en la construcción del proyecto de Ley 139 de 2018 por el cual se establecían mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos y finalmente fue sancionada en la Ley 2046 del 06 de agosto de 2020. Asimismo, participó en la reglamentación de la ley 2046 de 2020 (…).”*

¹³ Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos

El MADS mediante comunicación 2400-2-567 del 30 de agosto de 2021, empieza sus argumentos resaltando la agenda ambiental que se ha adelantado con la Estrategia Nacional de Economía Circular ENEC; menciona aspectos generales de su marco estratégico, la participación con distintos sectores, su articulación con los compromisos internacionales e indica de manera tangencial que tiene dentro de sus líneas de trabajo las CPS.

Y realiza las siguientes consideraciones:

(...) para lograr las metas de la agenda de desarrollo 2015-2030 es necesario reevaluar todo el modelo económico, de manera que la ENEC es una de las principales herramientas del país para el cierre de ciclos de materiales, aportando a los ODS a través de escenarios de educación de calidad, (...) la producción y el consumo sostenible, y alianzas multilaterales para que el sector productivo migre exitosamente hacia una oferta de productos y servicios diferenciada, con bajas emisiones, con fuentes de materiales legales y eficientes, entre otras características de sostenibilidad que permitan el cumplimiento de los objetivos del país en materia ambiental en el corto, mediano y largo plazo.

(...) en la PPYCS, se previó la necesidad de generar una dinámica de mejoramiento y actualización en función de los avances locales, regionales y mundiales (...) en ese orden de ideas, la elaboración de la ENEC por parte del MADS, en conjunto con el MICT, aporta insumos relevantes para la actualización de la PPYCS”.

Así mismo, en el año 2016, se expide el documento CONPES 3874, Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, la cual busca transitar de una economía lineal a una economía circular¹⁴. Por lo cual, “...esta política pretende ser un complemento de la PPYCS, en el sentido de que esta última busca cambiar los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana (en el Anexo B se pueden observar los sectores prioritarios y las metas generales de la PPYCS), para lo cual se proponen acciones dirigidas a ampliar el espectro de productos incluidos en el programa de CPS y el uso de sellos ambientales para promover el consumo responsable.”

Respecto al seguimiento de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos informa que teniendo en cuenta la propuesta de inclusión de criterios ambientales en procesos de adquisición de las entidades, relacionados con la gestión adecuada de residuos aprovechables, según el último Boletín Técnico Cuenta Satélite Ambiental (CSA) 2018 – 2019 provisional, publicado por el DANE el 6 de agosto la “Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos llegó en la vigencia 2019 provisional al 11,8%”. Para la cual se fijó una meta del 12% en el indicador para el año 2022 con una línea base del año 2016 del 8,7%, ajustado a 7,41%

¹⁴ Pagina 44 de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos

“(…) desde el Ministerio se ha avanzado de manera gradual y se continuará avanzando de acuerdo a la disponibilidad de recursos, en la integración de políticas afines a la contratación pública sostenible, en el fortalecimiento del trabajo interinstitucional con los actores involucrados en la implementación de las CPS y en la actualización de la PPYCS, fortaleciendo, entre otros, la estrategia de CPS”.

El DNP en su respuesta (comunicación 20216000907681 del 31 agosto de 2021), considera que:

“(…) las entidades responsables de las políticas relacionadas con CPS son las encargadas de desarrollar de manera integrada una visión prospectiva en el marco de la Agenda 2030”.

(…) el Gobierno de Colombia reconoció en la contratación pública un asunto estratégico para el desarrollo sostenible del país y se reconoció la necesidad de crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras, lo cual permitirá hacer seguimiento y evaluación al desempeño del Sistema de compras, mediante el cual se adquieren los bienes y servicios demandados por las Entidades Estatales, función que fue encargada a CCE.

Con relación a los vacíos en materia de seguimiento a las acciones estratégicas propuestas por la ANCP CCE como líder de la meta 12.7, puntualiza que:

“(…) es responsabilidad de la ANCP CCE, precisamente por su misionalidad, la definición de acciones y estrategias integradas que respondan efectivamente al cumplimiento de cada meta ODS, en este caso la 12.7, así como su articulación frente al cumplimiento de estas, en su calidad de Entidad Rectora”.

Análisis de las Respuestas

La ANCP CCE menciona que al realizar los AMP e IAD¹⁵ se cumple con las normas que otorgan incentivos a los proveedores que vinculan personas en situación de discapacidad; es así como, se centra en su función como estructurador de estos instrumentos jurídicos pero no muestra su posicionamiento como líder de la meta 12.7, para coordinar desde una perspectiva integradora a las diferentes entidades que lideran otras políticas públicas afines a la CPS para construir y establecer sinergias que permitan identificar objetivos comunes y alinear acciones estratégicas para que la CPS sea una herramienta para conseguir los objetivos sociales, económicos y ambientales de otras políticas.

¹⁵ Acuerdo Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda.

Por otra parte, si bien antecede a la expedición del Decreto 392 de 2018, norma por la cual se otorga puntaje adicional por la inclusión de personas con discapacidad, la creación de "Consejos" que propendan por la visibilidad de la inclusión y participación de esta población en todos los ámbitos de la vida, no es menos cierto que como recomienda la OCDE, en algunos casos para lograr la integración de políticas con los ODS, se requiere la realización de ajustes y la coordinación entre las distintas entidades involucradas, como en este caso, donde la ANCP CCE como rector del sistema de compra pública es un actor fundamental en la definición y uso de la metodología adecuada para evaluar los logros e impacto de estos incentivos en la contratación pública.

Frente a la integración de las políticas del sector ambiental con los objetivos de la CPS, analizadas las respuestas del MADS y la ANCP CCE de manera conjunta, son destacables los avances del MADS en el desarrollo de políticas y estrategias como la ENEC, la cual como se indica, aporta insumos importantes a la actualización en curso de la PPYCS, así como los datos, resultado del indicador "*Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos*" producto del seguimiento de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

La ANCP CCE y el MADS han realizado acciones en materia de CPS de manera independiente e individual, considerando cada una sus prioridades y funciones, sin embargo, no se evidencian mecanismos interinstitucionales de coordinación donde participe de manera activa la ANCP CCE para alinear e integrar los objetivos de otras políticas con los de la CPS, con una visión de gobierno que promueva los criterios sostenibles no solo en los AMP e IAD, sino que trascienda a las demás modalidades de la contratación pública, aspecto que cobra relevancia si se tiene en cuenta que en términos de monto y cantidad, la contratación vía AMP es menos representativa que la que se efectúa por mecanismos distintos.

Con relación a la integración de políticas con énfasis en las dimensiones sociales y económicas, aunque se evidencia en vía del AMP del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II un primer acuerdo para unir esfuerzos enfocados a lograr que a través de la Compra Pública se promueva la inclusión laboral de víctimas del conflicto y desmovilizados, las líneas de acción que se definieron no fueron desarrolladas por todas las entidades; además, no hubo continuidad para el siguiente AMP, lo que refleja falta de interés de las entidades involucradas y el estancamiento en el proceso de replicar mecanismos similares frente a otras modalidades de contratación pública adelantadas por otras entidades públicas.

En materia de compras públicas locales, si bien la ANCP CCE indica que participó en el proyecto de Decreto 248 de 2021 por medio del cual se reglamenta la Ley 2046 de 2020 y destaca su rol como parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, es relevante retomar los avances del país desde la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e integrar

las experiencias y los avances de esta estrategia al resultado de la meta 12.7 de los ODS, con una visión a 2030.

Por su parte, el DNP considera que las entidades responsables de las políticas relacionadas con CPS son las encargadas de desarrollar de manera integrada una visión prospectiva en el marco de la Agenda 2030, y que aunque el DNP realizó el acompañamiento a los planes de Trabajo ODS, es responsabilidad de la ANCP CCE, por su misión, *"la definición de acciones y estrategias integradas que respondan efectivamente al cumplimiento de cada meta ODS, en este caso la 12.7, así como su articulación frente al cumplimiento de estas, en su calidad de Entidad Rectora"*.

Al respecto la CGR considera que no sólo la ANCP CCE tiene una responsabilidad determinante para lograr la consolidación de un sistema de contratación pública alineado con los ODS en tanto el DNP tiene funciones de coordinación de las políticas públicas del país, ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la Implementación de los ODS; y como cabeza del Sector de Planeación Nacional tiene un rol de impulsor transversal de todos los ODS, y por ende, de la meta 12.7.

Adicionalmente, entre sus atribuciones también figura promover propuestas para avanzar en el desarrollo económico, social y ambiental del país, para lo cual, como el mismo DNP lo indica, la contratación pública es un asunto estratégico para tal objetivo, por lo cual se requiere darle la relevancia correspondiente y generar oportunidades para una mejor unión de las CPS a las estrategias de desarrollo nacional.

Frente al numeral dos (2) no hubo contrargumento por parte de la ANCP CCE, por lo cual se infiere se aceptan las debilidades descritas al respecto.

Por las anteriores razones el hallazgo se mantiene en los términos presentados.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.2 ¿Es la política pública de CPS adecuada y suficiente para el alcance de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?

Sub-pregunta 2.2.2 ¿Participan distintas partes interesadas (sector privado, ONG, asociaciones, etc.) en la implementación de la política pública de CPS hacia el logro de la meta 12.7 de los ODS?
--

Hallazgo 8. Ausencia de alianzas estratégicas con actores no gubernamentales en el desarrollo de las CPS (ANCP CCE y el MADS)

La ANCP CCE dio respuesta con la comunicación del 27 de agosto de 2021¹⁶.

En primer lugar, se refiere al Convenio Interadministrativo suscrito el 1 de junio de 2021 con el MADS, por considerar que es un aliado clave para el logro de la meta 12.7 de los ODS.

Así mismo, menciona los productos logrados con el proyecto SPPEL, entre otras las fichas técnicas de sostenibilidad para algunos bienes y servicios.

En relación con los IAD resalta:

“(...) la ANCP CCE realiza interlocución en las mesas de gobierno empresarial con proveedores, gremios y demás interesados en los procesos de selección, dichos espacios permiten entablar diálogos relacionados con todos los aspectos generales del proceso de contratación y en especial lo relacionado con procesos productivos y/o distribución dependiendo del mercado, que contribuyan en el logro de la meta 12.7 de los ODS y lo dispuesto en el numeral 5.3.4 del CONPES 3918 de 2018. Ello sin perjuicio del trabajo que en la materia se adelanta en las mesas técnicas de estructuración que se llevan a cabo con un número amplio de interesados del sector privado. (...)”

*Como resultado de los espacios de interlocución y dialogo con los **actores no gubernamentales**, la ANCP CCE durante la vigencia 2020 adjudicó 18 IAD, de los cuales, diez (10) incorporaron criterios de sostenibilidad ambiental y social, dando cumplimiento con ello, a lo establecido en el PAN CPS 2016-2020, (...)”*

*“(...) se permite reiterar que para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en los distintos **procesos de selección, se da cumplimiento a lo establecido en el Capítulo VI de la Guía de CPS**, el cual contempla herramientas encaminadas a garantizar que se incorporen criterios de sostenibilidad (ambientales y sociales) en la contratación de bienes y servicios que realicen las Entidades Estatales. (...) la Subdirección de Negocios, adoptó para sus procesos de estructuración el documento interno “Guía de incorporación de criterios de sostenibilidad en IAD”, en la que se señala el marco normativo, las definiciones, la metodología para la implementación, entre otras cosas”*

Bajo este contexto, en cumplimiento de lo estipulado en los art. 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015 durante la etapa de planeación de la estructuración de los Acuerdos Marco o IAD, la ANCP CCE (i) desarrolla una mesa de gobierno empresarial con los gremios interesados, desarrollando una interlocución con actores no gubernamentales

¹⁶ La cual fue comunicada con el oficio AG8-1307

para conversar sobre los diferentes aspectos del proceso, entre ellos, los aspectos relacionados con las (...) CPS. Asimismo, se elabora el documento denominado estudios de mercado, en el cual se incorpora el análisis de los aspectos generales del sector (...).

Con relación a los lineamientos trazados en el documento que contiene la estrategia para la implementación de los ODS, señala que: *“(...) dichas acciones honran el principio de progresividad, toda vez que se proyectan al año 2030 y en ese sentido, la ANCP CCE viene desarrollando acciones que contribuyan al logro de la meta 12.7 de los ODS en los tiempos fijados por ODS”.*

Finaliza sus argumentos reiterando que:

“(...) la misma Guía de CPS con el Ambiente también resalta el carácter “progresivo” (Pág. 9) de las medidas en materia de CPS, y así mismo, señala que “los proveedores solo pueden aportar a las CPS cuando cuentan con tiempo suficiente para adaptarse a los nuevos requerimientos”.

La respuesta se recibió con la comunicación 2400-2-567 del 30 de agosto de 2021¹⁷

El MADS se refiere a la participación del proyecto de cooperación triangular entre Alemania y la Alianza del Pacífico durante el 2015-2017, el cual *"buscó fomentar la integración regional de la Producción y el Consumo Sostenible en países de la Alianza, siendo uno de sus objetivos específicos establecer criterios sostenibles para productos prioritarios comunes en los países participantes"*. Y menciona entre los productos logrados:

- 1) Manual de CPS para entidades públicas y privadas,
- 2) El análisis de la situación de compras públicas en Colombia y,
- 3) Propuesta de actividades propicias para impulsar la sustentabilidad en los procesos de compras públicas, la identificación de productos y servicios comunes a los cuatro países, criterios sustentables similares y análisis de las metodologías de priorización.

Se refiere a la Estrategia Nacional de Economía Circular, e indica que desde el año 2019 ha estado en implementación para transitar hacia un modelo de desarrollo económico y señala que:

“(...) involucró un proceso de concertación entre diversos actores del sector público y privado, academia y sociedad civil, relacionados con la transformación de los sistemas productivos. Así mismo con la participación de distintos Ministerios acompañados por el (...)

¹⁷ La observación se comunicó al MADS con el oficio AG8-1308 del 30 de agosto de 2021.

DNP y el (...)DANE, se desarrollaron talleres regionales y jornadas sectoriales de concertación en diferentes ciudades del territorio nacional para socializar la propuesta de estrategia, identificar iniciativas existentes y conocer las barreras y oportunidades para escalar la transformación hacia la economía circular. Estas actividades de concertación han estado acompañadas de la firma del pacto nacional y los pactos regionales por la economía circular (...)."

Subraya en su respuesta que:

"Las Mesas se constituyen en una de las principales estrategias de promoción de la economía circular, al ser espacios de trabajo con los diferentes actores presentes en cada uno de los territorios, esto es, la institucionalidad, los entes territoriales, la academia, el sector privado representado en las cámaras de comercio, agremiaciones y empresarios interesados en la implementación de la estrategia.

Con miras a la descentralización de las acciones relacionadas con la transición hacia una economía circular, y buscando que las regiones tengan agencia sobre sus propias dinámicas socioeconómicas, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo han generado unas instancias de acompañamiento que le permitan a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI, a las Cámaras de comercio, a los entes territoriales y a las autoridades ambientales fortalecer capacidades y generar una oferta diferenciada de incentivos para la economía circular" . .

Informa que: (...) en el marco del proceso de actualización de la PPYCS se está considerando la incorporación de elementos para el fortalecimiento continuo, en especial, actividades relacionadas con la vinculación y participación de ONG's para que participen de manera directa en iniciativas de producción y consumo sostenible, priorizando entre ellas la implementación de las CPS".

Análisis de las Respuestas

De la revisión de los soportes incluidos en la respuesta, se reconoce que la ANCP CCE, especialmente desde el año 2020 ha venido interactuando con los proveedores para los análisis de mercado de los AMP que incorporan criterios de sostenibilidad; sin embargo, no se evidencian cuáles son las acciones estratégicas propuestas como líder de la meta 12.7 y en el marco de los lineamientos trazados en el Documento Conpes 3918, para que este acercamiento y retroalimentación se haga extensivo a la contratación que no se realiza vía AMP.

Si bien el proceso de implementación de los ODS es progresivo, no se aprecia desde la fecha en que debió iniciar a operar el PAN CPS 2016-2020 un proceso continuo y escalonado de los avances en este aspecto, máxime que se destacan las alianzas y sinergias como una de las líneas estratégicas; prueba de ello es que hasta el 1 de junio de 2021 se suscribe el Convenio Interadministrativo con el MADS, al que se refiere la ANPCP CCE.

Las respuestas de la ANCP CCE no muestran una hoja de ruta a seguir para vincular los actores no gubernamentales, entre otros, gremios, empresas y asociaciones claves para el desarrollo de las CPS; así como, para hacer alianzas estratégicas con diversos sectores; a corto, mediano y largo plazo, en el contexto de una visión nacional; con compromisos y objetivos definidos, que permee no sólo la participación de los proveedores en los AMP sino la contratación pública con enfoque sostenible de las demás entidades públicas y en sus diferentes modalidades.

Aspecto que se reafirma con los resultados de la encuesta aplicada a 41 proveedores de bienes y servicios de aseo y cafetería. De 25 que respondieron, 24 manifestaron que no participan en ninguna alianza con estos propósitos, y solo uno afirmó participar en programas de sostenibilidad. Y frente a la pregunta sobre la existencia de iniciativas o espacios de diálogo para la interacción e intercambio de experiencias en CPS, 16 consideran que “No” existen y nueve (9) que “Sí”.

Frente a los argumentos presentados por el MADS, sin duda los productos, resultado de la participación de Colombia en el proyecto internacional con los países del Pacífico son un aporte valioso al proceso; sin embargo, se requiere a nivel interno crear alianzas estratégicas para el conocimiento; para movilizar sectores que generen cambios de producción, se comprometan con el proceso y a su vez sean multiplicadores de las ventajas y beneficios de su desarrollo.

Por otra parte el MADS trae a colación los acuerdos suscritos con Fedepanela y la Sociedad Colombiana de Agricultores -SAC, de julio y junio 2019, respectivamente; y señala que los planes de acción incluyen el *“Fortalecimiento de las capacidades del sector en el marco de las CPS”*.

De la lectura de los Acuerdos se infieren los propósitos por trabajar en conjunto por la adopción de prácticas hacia la sostenibilidad ambiental, sin embargo, es importante articular estos esfuerzos con la ANCP CCE para buscar mecanismos para que las entidades públicas que requieren productos del sector agrícola prevean la provisión o incentivos para aquellos que provienen de proyectos sostenibles, y de esta manera canalizar que estas contribuciones aporten a la meta 12.7 de los ODS.

En este mismo sentido, se reconoce el avance del país en el desarrollo de la Estrategia Nacional de Economía Circular y sus objetivos afines con la CPS, sin embargo, tampoco se observa en el proceso de concertación e involucramiento de los distintos sectores a la ANCP CCE, entidad que por su misión y rol en la implementación de la meta 12.7 de los ODS, es fundamental para liderar acciones para que en los procesos de contratación pública se apliquen los principios de esta Estrategia y se materialice la incorporación de criterios sostenibles, a lo largo del ciclo de los procesos contractuales.

De ahí la relevancia de aprovechar las sinergias ya construidas con diferentes sectores en otras políticas públicas afines a la CPS, así como el conocimiento y experiencias previas, para impulsar y avanzar en la implementación de la CPS, con un enfoque de integración institucional y participación de distintos sectores de la sociedad.

Por último, la ANCP CCE y el MADS no debaten el incumplimiento de la meta de contar por lo menos con dos (2) alianzas con ONG/ESAL y cuatro (4) Acuerdos con las Cámaras de Comercio a 2020 contenida en el PAN CPS 2016 – 2020.

Por las anteriores razones se mantiene y se valida como hallazgo.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.2 ¿Es la política pública de CPS adecuada y suficiente para el alcance de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?

Sub-pregunta 2.2.3 El componente operativo de la CPS contribuye al logro de la MNA, en cuanto a) ¿Inclusión de las tres dimensiones (ambiental, social, económico) y del principio de no dejar a nadie atrás, en las diferentes fases del ciclo del proceso contractual en las entidades evaluadas a nivel nacional y territorial para el Servicio de Aseo y Cafetería?

Hallazgo 9. Baja incorporación de criterios sostenibles en contratos de aseo y cafetería - SECOP (ANCP CCE y MADS)

La ANCP CCE mediante oficio del 7 de septiembre del 2021 manifestó:

“La contratación Estatal, como actividad administrativa, constituye un instrumento facilitador del cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos”¹⁸. Así mismo, al considerarse una modalidad de gestión pública, su ejercicio debe realizarse con estricta observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, los cuales se encuentran previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política¹⁹ (...).

“(...) para garantizar una verdadera selección objetiva, se debe garantizar una competencia real entre las propuestas de los partícipes de un proceso de selección, en tanto que como se había mencionado anteriormente, la rivalidad entre ofertas es precisamente lo que garantiza que el Estado obtenga las mejores condiciones que el mercado puede ofrecer. De ahí entonces que una de las obligaciones más importantes para las Entidades Públicas al momento de estructurar sus procesos de contratación sea precisamente la de adelantar

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, expedientes acumulados: (25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 26105, 28244, 31447).

¹⁹ Sentencia C- 618 de 8 de agosto de 2012.

estudios de sector, que le permitan conocer (...) la oferta que se encuentra disponible en el mercado, y de esta forma construir pliegos de condiciones (...) acordes con la capacidad que tiene el mercado para solventar las necesidades que se pretenden satisfacer (...).

En ese sentido, cuando una entidad pública decide incluir criterios sostenibles (...), deberán valorar la capacidad que tiene el mercado para desarrollar y ofrecer soluciones acordes con lo exigido en los procesos de selección, puesto que la inclusión esta tipología de criterios sostenibles no puede convertirse en un obstáculo que impida el acceso al mercado de compra pública, que induzca a una limitación del principio de pluralidad. (...).

La ANCP CCE señala las recomendaciones realizadas por la OCDE, dado los riesgos que supone la inclusión de estas políticas en la contratación pública, entre otras:

“Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras; elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública; emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. (...)

La ANCP CCE indica que: *“(...) si bien la Agencia reconoce la importancia de seguir promocionando y divulgando las herramientas para implementar las CPS a nivel nacional, lo cierto es que se debe hacer un examen caso a caso de los contratos relacionados con el servicio de aseo y cafetería que se encuentran reportados en el SECOP, puesto que no es el objeto mismo lo que determina la posibilidad de incluir criterios de sostenibilidad, sino la posibilidad que tiene el mercado satisfacer dichos requisitos y su idoneidad para promocionar políticas horizontales, por lo que se requiere hacer un examen de la estructuración de cada contrato, que permita evidenciar las razones por las cuales la administración dentro de su margen de discrecionalidad optó por incluir criterios diferentes a los sugeridos en las fichas de sostenibilidad. (...)*”

Finalmente resalta que: *“la contratación pública no está diseñada para ser un medio de fomento directo ni de control específico de requerimientos sociales o ambientales, por lo que se debe verificar caso a caso la pertinencia de incluir criterios de sostenibilidad que permitan implementar políticas horizontales, colaterales a las ya concebidas con la suscripción de un contrato”.*

Mediante comunicación 2400-2-613 del 9 de septiembre de 2021, el MADS dio respuesta indicando que: *“Desde el Ministerio se han desarrollado diferentes espacios con el objetivo de fortalecer las capacidades de las entidades en materia de compras públicas sostenibles, promoviendo a su vez herramientas como la Guía Conceptual y Metodológica de CPS y las fichas técnicas con criterios de sostenibilidad para bienes y servicios (...).*”

El MADS resalta que desde el año 2019, se ha trabajado de manera conjunta con la ANCP CCE, apoyándola en la inclusión de criterios ambientales en 13²⁰ AMPs, los cuales relaciona.

Precisa que sus propuestas “se enmarca en las competencias del Ministerio, relacionadas directamente con el componente ambiental de la sostenibilidad, cuya aplicación obedece al ejercicio de revisión y viabilidad jurídica que adelanta CCE. Para el caso del AMP de Aseo y Cafetería, de manera conjunta se podrán definir los criterios, que desde el punto de vista ambiental y de contratación, puedan implementarse en las entidades públicas”.

Análisis de la Respuesta

Frente a los argumentos expuestos por la ANCP CCE, se enfatiza que el desarrollo de las CPS no riñe con los principios de la función pública y de la contratación administrativa. Por el contrario, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 Colombia cuenta con el marco jurídico para promover el desarrollo sostenible desde la administración pública, lo que le permite ejecutar iniciativas para que a través de los procesos de compra se introduzcan consideraciones que permitan disminuir el impacto ambiental, incentivar la innovación, incluir a los grupos vulnerables y exigir el respeto de los derechos laborales a sus proveedores.

Así mismo, la Corte Constitucional ha manifestado en varias sentencias²¹ que los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad, sino que representan un medio para cumplir los fines del estado social de derecho²². Las sentencias T-724 de 2003 y C-932 de 2007 señalan la necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales²³

²⁰ (13) : Plan De Alimentación Escolar, Prestación del servicio de logística y eventos, Segunda Generación del Acuerdo Marco de Consumibles de Impresión, Prestación servicio de Transporte Terrestre Automotor Especial de Pasajeros, Arrendamiento vehículos blindados, Arrendamiento vehículos convencionales, Software Empresarial, Centro de contacto, Video Vigilancia, Equipos tecnológicos periféricos- ETP, Documentos Tipo de consultoría de infraestructura de transporte, Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de inversión social, Servicio de tratamiento a los pacientes con ERC en TRR dialítica y Servicio de tratamiento de hemofilia y otros trastornos de coagulación.

²¹ Sentencias C-713 de 2009 MP. Dra. María Victoria Calle Correa; C-1514 de 2000 MP. Dra. Martha Victoria Sánchez Méndez.

²² Artículos 2, 13, 334, 366 de la Constitución Política de Colombia

²³ “Por acciones afirmativas se entiende todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha

no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población, estableciendo que la inclusión de éstas debe tener un carácter casi obligatorio²⁴.

Es así como el país ha participado en proyectos con organizaciones internacionales como el PNUMA²⁵ y la OCDE²⁶; y a nivel regional en la Alianza del Pacífico, a través de las cuales se promueven acciones dirigidas a la transformación de los procesos habituales de compra y contratación pública hacia un modelo sostenible. Así mismo, los escenarios de planeación nacional han considerado la necesidad de desarrollar una política de CPS, iniciativa que está desde la promulgación del PND 2014-2018.

Por otra parte, entre las “*estrategias de gestión*”²⁷ desarrolladas por la ANCP CCE desde el año 2013, se señaló que las acciones de la entidad están enmarcadas entre otros ejes: 1. Innovación. 2. Buen gobierno. 3. Relevancia internacional de Colombia. 4. Sostenibilidad ambiental.

La “*sostenibilidad ambiental*” se estableció como: “*como una prioridad y una práctica esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones y la promoción de un desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático. Uno de los temas más relevantes en la modernización de las compras públicas es el de las compras sostenibles que consulten apropiadamente las mejores prácticas para promover aquellas que resulten en un mejor equilibrio entre los costos y la minimización de impactos ambientales adversos. CCE debe proponer las mejores políticas, prácticas y metodologías para el efecto en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.

Ahora bien, frente a lo expuesto por la ANCP CCE “(...) cuando una entidad pública decide incluir criterios sostenibles, como es el caso de los contratos de aseo y cafetería, deberán valorar la capacidad que tiene el mercado para desarrollar y ofrecer soluciones acordes con lo exigido en los procesos de selección, puesto que la inclusión esta tipología de criterios sostenibles no puede convertirse en un obstáculo que impida el acceso al mercado de compra pública, que induzca a una limitación del principio de pluralidad.”

sido discriminado, tengan una mayor representación, con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades.” (**Sentencia T-724 de 2003**)

²⁴ “La Corte encuentra que el establecimiento del deber de selección objetiva en la escogencia del contratista, que orienta el proceso de licitación o concurso previsto para la contratación del Estado no configura una omisión legislativa relativa, pues si bien es cierto que en desarrollo de su potestad de configuración, el legislador no estableció en forma expresa acciones afirmativas, no lo es menos que no sólo no las prohíbe, sino que las ha autorizado en otras normas que son exigibles en el proceso de selección y adjudicación de contratos estatales mediante licitación y concurso. En efecto, el hecho de que el Estatuto de la Contratación hubiere exigido al administrador la escogencia de las propuestas más favorables o del mejor ofrecimiento al Estado no niega la existencia de acciones afirmativas en la contratación. O dicho de otro modo, la omisión en la regulación de medidas de discriminación positiva en el estatuto de la contratación administrativa no puede entenderse como una prohibición de regulación.” (**Sentencia C 932 DE 2007**)

²⁵ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

²⁷ Plan Estratégico CCE, 2013 (pp. 14-15)

(...)

se debe hacer un examen caso a caso de los contratos relacionados con el servicio de aseo y cafetería que se encuentran reportados en el SECOP, puesto que no es el objeto mismo lo que determina la posibilidad de incluir criterios de sostenibilidad, sino la posibilidad que tiene el mercado satisfacer dichos requisitos y su idoneidad para promocionar políticas horizontales, por lo que se requiere hacer un examen de la estructuración de cada contrato, que permita evidenciar las razones por las cuales la administración dentro de su margen de discrecionalidad optó por incluir criterios diferentes a los sugeridos en las fichas de sostenibilidad”.

No se comparte el argumento dado que el proceso de implementación de las CPS es de doble vía, lo cual requiere la transformación de la demanda y oferta; por lo cual el desarrollo de las líneas estratégicas en este sentido debe ser un proceso paralelo e integral; si las entidades públicas, como consumidores demandan productos y servicios con impactos ambientales menores, producidos en circunstancias justas, de alta calidad y desempeño e inclusivos, la competencia será afectada positivamente y los proveedores competirán basándose en la sostenibilidad.

Como en cualquier proceso de licitación es necesario tener precaución para no restringir la pluralidad y libre concurrencia de la oferta.

Por otra parte, tampoco se comparte el argumento de la ANCP CCE referido a la escasa capacidad del mercado para ofrecer bienes y servicios de aseo sostenibles, porque los resultados de los procesos de licitación adelantados para suscribir los AMP de Aseo y Cafetería II y III, demuestran el potencial de proveedores que ofrecen bienes biodegradables y que se comprometen con planes ambientales y cláusulas sociales.

Sumado a lo anterior, para la contratación de aseo y cafetería el MADS diseñó desde el 2017 varias fichas técnicas denominadas así: servicio de aseo, servicio de cafetería, café y detergentes, herramientas con las que han contado las entidades, y que podrían usar las entidades si hubieran iniciado el proceso de inclusión de criterios de sostenibilidad en la compra pública.

Por último, frente a la afirmación: “*se resalta que la contratación pública no está diseñada para ser un medio de fomento directo ni de control específico de requerimientos sociales o ambientales*”, es precisamente acá donde radica el principal reto y es comprender cómo a través de la contratación pública se puede contribuir para que el país avance en el desarrollo sostenible y responda a las nuevas necesidades de la sociedad.

Lo anterior teniendo en cuenta que las compras públicas representan un porcentaje importante del PIB del país, lo cual constituyen un instrumento estratégico para

influenciar las estructuras del mercado y promover la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios sostenibles en términos sociales, ambientales y económicos enfocados hacia el desarrollo, aspecto con el cual Colombia se ha comprometido a nivel internacional como país impulsor de la Agenda 2030; así como en varios documentos de política pública.

En relación con la respuesta del MADS, en primer lugar, reconocemos los avances y aportes del MADS en el desarrollo de herramientas en aspectos ambientales para las CPS. En segundo lugar, si bien el MADS se refiere entre otros aspectos a sus competencias y alcance en el tema de la contratación pública, el abordaje de las CPS, por ser un tema integral y transversal requiere la interrelación entre la ANCP CCE y el MADS de manera sólida, lo cual no se ve reflejado en las acciones que se han adelantado, ejemplo de ello es la tardanza en la conformación del CCN de CPS de que trata el PAN CPS 2016-2020.

Este hecho influyó en la puesta en marcha de las líneas estratégicas relacionadas con el desarrollo e implementación de las herramientas de priorización, las fichas con criterios de sostenibilidad, el uso de las Guías de Compras Públicas emitidas por el MADS y la ANCP CCE y el desarrollo de capacidades, aspectos que inciden en la inclusión de los criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación de las entidades públicas a nivel nacional.

Llama la atención que este instrumento estratégico ha sido incluido por el MADS y la ANCP CCE como referente en varios documentos a nivel nacional e internacional entre los avances de las CPS, sin que las entidades se comprometieran con el modelo de gobernanza.

Una vez evaluada de manera conjunta las respuestas de las entidades, el hallazgo se mantiene dado que los resultados del análisis de texto en la muestra de los contratos de aseo y cafetería del periodo 2016-2020, constituyen una ruta de interpretación y análisis para concluir que la incorporación de los criterios de sostenibilidad en las diferentes fases del ciclo contractual, en modalidades diferentes a los AMP e IAD es escasa; y evidencia la ausencia de herramientas que identifiquen el comportamiento de la incorporación de las diferentes dimensiones de la sostenibilidad en los procesos de compra del estado a nivel nacional.

Objetivo 2. Evaluar la coherencia e integración entre las instituciones y sistemas responsables de la implementación de la política pública de CPS en el país.

Pregunta 2.2 ¿Es la política pública de CPS adecuada y suficiente para el alcance de la MNA vinculada a la meta 12.7 de los ODS?

Sub-pregunta 2.2.3 El componente operativo de la CPS contribuye al logro de la MNA, en cuanto a **c)** ¿Aplicación de mecanismos para gestionar, supervisar y monitorear el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, considerados en los contratos de Aseo y Cafetería previstos en el AMP II, que permitan la verificación, retroalimentación y toma de decisiones oportunas frente a desviaciones del objetivo de la CPS?

Hallazgo 10. Falencias en supervisión y monitoreo a criterios sostenibles en AMP de Aseo y Cafetería II (ANCP CCE)

Mediante comunicación del 27 de agosto de 2021 CCE señaló que:

“(…) el presente requerimiento debe estar direccionado a las Entidades compradoras que suscribieron las órdenes de compra, teniendo en cuenta que son ellas las que reciben los insumos y la prestación del servicio de aseo y cafetería de forma directa”.

Respecto a la vinculación de víctimas del conflicto armado y desmovilizados en vía del AMP señala que, el Acuerdo de Entendimiento se encuentra firmado y publicado en el sitio web; y que para la verificación del cumplimiento relacionada con este criterio se realizaron las respectivas actividades de seguimiento.

Adicionalmente, manifiesta que: *“(…) esta Agencia se encuentra presta a desarrollar actividades que le permitan a otras Entidades del Estado Colombiano cumplir con sus objetivos, por lo que esperamos mejorar estos mecanismos de verificación para las próximas generaciones del Acuerdo Marco, no sin antes precisar que pueden solicitar lo que consideren prudente en lo que tiene que ver con análisis de los datos y resultados de los seguimientos.*

(…) esta Agencia se encuentra en disposición para adoptar las mejoras pertinentes que permitan evidenciar los avances y resultados cuantitativos y cualitativos del seguimiento a los criterios de sostenibilidad.”

En cuanto a posibles incumplimientos de los criterios relacionados con el suministro de panela proveniente de zonas de consolidación e insumos de bienes biodegradables durante la operación de la segunda generación, indica la ANCP CCE que en los reportes recibidos de las entidades compradoras no se evidenciaron incumplimientos.

Análisis de la Respuesta

En relación con lo expuesto por la ANCP CCE, si bien a las entidades compradoras les corresponde la supervisión de los criterios de sostenibilidad de las órdenes de compra que suscriban, de igual manera, a la ANCP CCE como estructurador, administrador, supervisor del AMP y líder de la meta 12.7 de los ODS, le compete definir los mecanismos para gestionar y monitorear estos aspectos durante la vigencia del AMP, de tal manera que pueda contar con elementos de juicio acerca

de la eficacia y desempeño en materia de sostenibilidad del AMP, replicar los aspectos positivos o realizar los ajustes que procedan para futuros AMP o procesos de contratación en general.

Al respecto no se evidencian acciones o actividades de la ANCP CCE previas y durante su ejecución para enfatizar en el trabajo conjunto que se requiere para lograr los objetivos de la CPS. Por una parte, por tratarse los AMP de instrumentos jurídicos complejos, y por otra, por lo nuevo que resulta para el sistema considerar en el ciclo de la contratación pública, la incorporación de criterios sostenibles.

Es la razón por la cual se hace necesario insistir y reforzar en las responsabilidades que tienen tanto los proveedores de cumplir con los criterios de sostenibilidad, y las entidades compradoras en relación con el seguimiento y supervisión. Lo anterior para evitar vacíos e interpretaciones erradas acerca de las obligaciones que surgen sobre su aplicabilidad y supervisión, o al final generarse el riesgo de que estos no se materialicen y por ende, no se logre el objetivo del AMP en materia de generación de beneficios ambientales, sociales y económicos.

Aunque uno de los propósitos del AMP de Aseo y Cafetería II, consistió en fomentar la CPS y mejorar el valor por dinero, no se identificaron los mecanismos para gestionar, supervisar y monitorear el cumplimiento de dichos criterios de sostenibilidad, a nivel general o macro; de tal manera que durante su ejecución se retroalimentara y tomarán decisiones frente a posibles desviaciones o ajustes; excepto por lo reportado en los informes de supervisión de la ANCP CCE, en el capítulo de *"Proveedores con procedimientos de incumplimiento"*, donde se describe que en algunas órdenes de compra no se dio cumplimiento al 1% de contratación de víctimas del conflicto armado o desmovilizados. Frente a los criterios restantes, no se incluye alusión alguna en estos informes.

Los vacíos y debilidades en la apropiación del alcance de los criterios de sostenibilidad en el AMP se reflejan en las respuestas suministradas por algunas entidades compradoras y proveedores encuestados, al considerar en algunos casos que la aplicación de estos es una responsabilidad exclusiva de la ANCP CCE.

Asimismo, algunas de las deficiencias y vacíos descritos coinciden también con los resultados de la encuesta a proveedores, en cuanto a la irregularidad por las entidades públicas para supervisar los criterios de sostenibilidad, la ausencia de registros del seguimiento y control; así como de espacios de retroalimentación y monitoreo para hacer un balance de los resultados del AMP, con participación del sector privado.

Dado que el análisis y evaluación del AMP se realiza en el contexto de una auditoria de desempeño con un enfoque de resultados y de sistemas, y no centrada al cumplimiento de una obligación contractual específica sino a la implementación de

un conjunto de estrategias que permitan medir los avances de la meta 12.7 de los objetivos de desarrollo sostenible se ajustó el orden de presentación de las falencias detectadas.

Objetivo 3. Analizar la resiliencia del sistema para la implementación de la PP de CPS para el logro de la MNA.

Pregunta 3.1 ¿Cómo el modelo de gobernanza considera la resiliencia de sus sistemas y prácticas ante situaciones de emergencia?

Sub-pregunta 3.1.1 ¿El Sistema de Compra Pública en el componente de regulación actúa con inmediatez ante situaciones de emergencia, permitiendo la coordinación interinstitucional para generar mecanismos y/o estrategias que permitan a las entidades adquirir los bienes y servicios, y la misma tiene un enfoque sostenible en armonía con los principios de coordinación, inmediatez, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas?

HALLAZGO 11. IAD Covid19 sin considerar criterios ambientalmente sostenibles (ANCP CCE)

La ANCP CCE mediante oficio del 27 de agosto del 2021, realiza un contexto de la normatividad expedida durante la emergencia, entre ellas el Decreto 417 del 2020 (declara la emergencia), y los arts. 5 de los Decreto 440 y 537 del 2020 que permiten la adopción de mecanismos de agregación de la demanda excepcional. “(...) *normas que otorgaron (...) competencia a la ANCP CCE, para diseñar y organizar el proceso de contratación para los AMP por contratación directa durante la situación de criticidad (...).*

(...) CCE adelantó el proceso de incorporación de los bienes y servicios (...) a través del “IAD Emergencia COVID-19” conformó varios catálogos orientados a satisfacer las necesidades de adquisición de las Entidades compradoras por medio de la TVEC.

El IAD busca (i) aprovechar el poder de negociación que tiene el Estado como un solo comprador, agregando la demanda de adquisición de bienes y servicios para el manejo de la emergencia por COVID-19 (...); (ii) mejorar la eficiencia en la adquisición de artículos de atención a la pandemia COVID-19; y (iii) suministrar a las Entidades Compradoras un vehículo contractual seguro y eficiente para la adquisición de bienes y servicios (...).

Adicional (...) para el diseño del IAD y sus catálogos, se tuvo en cuenta (...) el Decreto 1148 de 2020, mediante el cual se establecen los requisitos sanitarios que facilitaron la fabricación e importación de productos y servicios para atender la pandemia (...).

(...)se observó la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, la Directiva 02 de 12 de marzo de 2020 (...), la Circular 0021 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Trabajo, “por la cual, se establecen medidas de protección al empleo (...) y (...) la Resolución 522 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, (...) y el art. 1 del Decreto 551 de 2020 (...).

De este contexto normativo se evidenció que ninguna de estas normas incluyó de manera expresa que para la gestión de abastecimiento de emergencia en condiciones de excepcionalidad, debía preverse la inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, (...) el PAN CPS estipuló en la “acción 5” que la ANCP CCE debe procurar por “la inclusión de criterios de sostenibilidad en los AMP (...) y resalta que (...) ha acatado los lineamientos y las fichas técnicas diseñadas por el (...) MADS, las cuales, son aplicables para cada caso concreto y dependiendo no solo de las condiciones del mercado, sino de los aspectos jurídicos relacionados con la modalidad de selección que aplica esta Unidad Administrativa Especial (...), esto es, la Licitación Pública.

(...) existe una diferencia entre la naturaleza jurídica de los IAD y el AMP. (...) los IAD son un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos.

La competencia (...) para agregar demanda por medio de otros IAD fue otorgada por el Decreto Ley 4170 de 2011 en los siguientes términos: “(...) La ANCP CCE ejercerá las siguientes funciones: (...) 7. Diseñar, organizar y celebrar los AMP y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el art. 2o de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto.”

(...) los AMP son un tipo de IAD y así lo reconoció el parág. 5 del art. 2 de la Ley 1150 de 2007²⁸. En estos, la Agencia convoca al público en general a través de una licitación pública de bienes o servicios de características técnicas uniformes. CCE selecciona así a los proveedores, quienes los ofrecen en un catálogo bienes o servicios, según las reglas razonables y proporcionales que han sido establecidas en los documentos del proceso de selección. Posteriormente, las entidades estatales adquieren los bienes o servicios incluidos (...) bajo la modalidad de selección abreviada en una operación en la que solamente participan los proveedores seleccionados en la licitación pública. Sus características han sido delimitadas (...) por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 4 de septiembre de 2015, (...) en los siguientes términos:

“12.15.- (...) características de los AMP: i) son un contrato, (...) que constituye, regula o extingue relaciones jurídico patrimoniales, ii) son promovidos y suscritos por la ANCP CCE,

²⁸ La norma cita: “Los AMP (...) permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo. La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un AMP les dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos. En consecuencia, entre cada una de las entidades que formulen órdenes directas de compra y el respectivo proveedor, se constituirá un contrato en los términos y condiciones previstos (...). El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los AMP. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de AMP, se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales en ausencia de un AMP diseñado por la entidad que señale el Gobierno nacional, podrán diseñar, organizar y celebrar AMP propios.

iii) (...) recaen sobre precios, términos y condiciones contractuales respecto de bienes y servicios de características técnicas uniformes, iv) (...) son de obligatoria observancia para las Entidades públicas del poder ejecutivo del orden nacional, (...), v) las demás entidades estatal, órganos autónomos, entidades territoriales, poderes legislativo y judicial podrán adherirse a los Acuerdos Marco, vi) el AMP da lugar a la suscripción de un contrato estatal el cual es de cuantía indeterminada por cuanto se desconoce el monto y precio total de bienes y/o servicios que serán transados (...), vii) el trámite para la suscripción de un AMP se hace por vía de licitación pública, viii) no implica ningún compromiso de gasto por parte de CCE, pues (...) esa entidad no se está comprometiendo a adquirir bienes o servicios para sí; ix) (...) las Entidades públicas obligadas (...) concretan la operación secundaria por medio de una orden de compra (...), x) da lugar a la creación de un catálogo virtual de productos y servicios a los cuales pueden acceder las Entidades públicas para concretar la operación secundaria (...)."

Se expone lo anterior, con el objetivo de destacar los principales elementos que legitiman, justifican y explican el porqué del proceder brindado por esta Agencia (...) así: (...) el Manual de CPS hace alusión a la natural intención de dotar y reflejar por sobre la celebración de AMP los postulados propios de la política de CPS, precepto que no puede aplicarse de manera extensiva y con idéntico alcance en tratándose de IAD, tan precisos y específicos como el que aquí nos ocupa.

(...) si bien, el AMP como IAD comparten identidad en cuanto a mecanismos de agregación que son, existen diferencias en la manera y el procedimiento en que uno y otro se perfeccionan, pues mientras el AMP goza de una arquitectura normativa (...), no sucede lo propio al tratarse de la confección del IAD de emergencia Covid 19.

Por ello, en el contexto del diseño, organización y celebración de AMP se cuenta con las etapas definidas y los tiempos procedimentales aplicables de todo lo cual se genera que las especificidades técnicas (...). A contrario sensu, el diseño y puesta en operación del IAD de emergencia no cuenta, ni contó ni con las reglas normativas previamente conocidas, ni con las etapas preclusivas y perentorias propias de la licitación pública, como tampoco de la incorporación de las acciones encaminadas a incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y social, pues el Decreto Legislativo 440 de 2020, y el Decreto 537 (...), privilegió la modalidad de selección de este contrato con el fin de permitir la eficacia y eficiencia ante circunstancias económicas y de mercado adversas (...).

Adicionalmente, señaló que: (...) Era necesario salvaguardar la salud de los servidores públicos e incorporar en el sistema de compra pública un mecanismo contractual que permitiera la ejecución de recursos públicos aplicando los principios de economía y celeridad²⁹ en la gestión de abastecimiento de emergencia. (...) resalta que existe una

²⁹ A título de referencia, sobre los atributos de los AMP desde la perspectiva de la optimización de recursos, (...) ha precisado la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 4 de septiembre de 2015, con radicación 54549:

"(...) 12.7.- De esta manera, la pretensión del legislador con la introducción de los AMP no es otra que la de potenciar los principios de celeridad y economía en el ejercicio de la función pública.

apreciación relacionada con la obligación de incorporar criterios de sostenibilidad en el IAD de emergencia, situación que (...), no es exigible para este caso concreto, dada la expresa mención que la Política de CPS hace sobre los AMP como escenario para la incorporación de los criterios de sostenibilidad ambiental (...).

(...) la decisión de la administración se produjo en (...) especulación de precios, escases de productos, acaparamiento de bienes, riesgos de corrupción, pánico económico e inseguridad jurídica, (...). Esto generaba una realidad compleja para el sistema de compra pública puesto que las condiciones de adquisición en realidades difíciles e indeterminadas para la adopción de las decisiones de gestión contractual.

(...) la Agencia enfocó la estrategia en los siguientes aspectos:

- 1. Coherencia con las determinaciones que adoptara el Minsalud y el INVIMA en materia de condiciones para fabricación y comercialización de los elementos respectivos.*
- 2. Lograr un funcionamiento ágil y seguro en materia de revisión de precios de manera semanal utilizando la analítica de datos y la determinación de precios de referencia que fueran justos y se compaginarán con los principios para la ejecución de recursos públicos.*
- 3. Garantizar la concurrencia de proveedores, (...)aprovechando la causal de contratación directa (...), se solicitó una serie de requisitos mínimos de experiencia y de verificación documental; garantizando la calidad y oportunidad de los bienes, procurando disminuir barreras de acceso a la contratación estatal.*

Esto (...) permitieron que el IAD COVID 19, tenga estas virtudes:

- 1. Incluyente – nadie se queda atrás -, teniendo en cuenta que el 93% de proveedores que actualmente se encuentran habilitados en los catálogos “COVID” con corte a 30 de junio de 2021 son Mipymes (...) - Presenta cuadro con datos por catálogo.*

12.8.- Celeridad, en razón a que luego de que CCE suscriba un AMP le bastará a cada Entidad Pública i) conforme al principio de planeación, identificar la necesidad y la forma o medio de la que requiere para su satisfacción, ii) acceder al catálogo virtual de productos y/o servicios respecto de los cuales CCE ya tiene suscritos AMP, iii) ejecutar la operación secundaria consistente en seleccionar entre los varios proveedores que hacen parte del Acuerdo Marco y concretar una orden de compra. Todo ello ocurre dentro de la modalidad de selección abreviada de que trata el núm. segundo del art. 2º de la Ley 1150 de 2007. De esta manera, se simplifica el lapso que va entre la necesidad que se pretende solventar y la entrega o prestación del bien o servicio requerido, redundando ello en un mejor desempeño de las funciones de la Administración Pública.

12.9.- Economía, por cuanto se reducen los costos de transacción que implica para las Entidades Públicas adelantar procedimientos contractuales para hacerse a bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización además de garantizarse la existencia de proveedores para las Entidades durante el periodo que dure el AMP.”

(...) las ventas realizadas por dichas Mipymes en el marco del IAD Covid 19, lo cual ha contribuido (...) al apoyo a los micro, pequeñas y medianas empresas del país y aportado en el desarrollo productivo de formalización empresarial de emprendimiento. Presenta cuadro con datos de ventas por catálogo en los cuales el 49% quedaron en Pymes.

2. Innovador: (...) para lograr pronta disposición de los bienes y servicio requeridos, procurando la mayor posible libertad y pluralidad de concurrencia. Resaltando que lograr tales objetivos exigió propiciar el diseño de fichas técnicas cuya posibilidad de cumplimiento por parte del mayor número de proveedores idóneos en el mercado fuere accesible, las que en todo caso, cumplen las características necesarias para la satisfacción del fin pretendido (...).

De contera se logra así la eliminación de barreras comerciales (lo cual propende por la transparencia y la consecución de mejores valores), y el aminoramiento de riesgo de desabastecimiento (riesgo el cual se acrecienta a mayor especificidad técnica del bien a exigir y proveer).

Finalmente (...) la “Guía de CPS con el ambiente”³⁰ aduce expresamente el carácter de “progresivo” (Pag.9) de las medidas CPS, y (...) señala que “los proveedores solo pueden aportar a las CPS cuando cuentan con tiempo suficiente para adaptarse a los nuevos requerimientos”³¹.

De igual forma, establece que las etapas para implementar una compra con criterios de sostenibilidad son (...): “(i) identificar la necesidad; (ii) consultar al mercado; (iii) priorizar; (iv) definir requisitos mínimos; (v) determinar especificaciones técnicas y criterios de calificación; (vi) estructurar las condiciones del contrato; (vii) adelantar el proceso de contratación; y (viii) monitorear y evaluar”.

Al aplicar el criterio de “consulta del mercado”, establece el Manual que:

“Las Entidades Estatales deben establecer diálogos abiertos y formales con los proveedores en el mercado para determinar su capacidad de generación y adaptación a nuevos requerimientos de sostenibilidad. Estos diálogos deben ser transparentes y no discriminatorios”.

De lo anterior, se atendieron (...) las previsiones contenidas en el mismo Manual, no solo en cuanto al carácter progresivo de éste, sino que la implementación de las medidas (...) de las políticas de CPS deben tener presente:

- i) La no discriminación.*
- ii) La capacidad de generación del bien o servicio y,*
- iii) La posibilidad temporal de adaptación e implementación de los nuevos requerimientos técnicos a establecer.*

³⁰https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_sostenibles.pdf

³¹ 11. Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. IISD, 2015. Disponible en <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbookingp-es.pdf>.

En efecto, la introducción de nuevas especificaciones técnicas pudo desconocer los postulados establecidos por el mismo Manual, dado que, (...) conllevaría a una eventual discriminación de proveedores, una merma en la posibilidad de ofertas de los bienes y servicios por incapacidad de generación y una ausencia de proveedores por imposibilidad temporal de ajustarse a los nuevos requerimientos.

Por lo anterior, la situación de emergencia sanitaria constituyó un escenario en donde se generó una tensión. De un lado, la posibilidad de incluir acciones de sostenibilidad ambiental a la agregación de demanda en condiciones de excepcionalidad y de otro, la necesidad de adoptar las acciones, hechos, operaciones y actuaciones administrativas que permitiesen solventar precisamente el estado de excepción. Así, se optó por (...) conjurar las necesidades imperiosas en términos de eficacia, transparencia y eficiencia, en tanto en cuanto, para la agregación de demanda excepcional no aplicaría la acción 5 de la Política de CPS.

Es por esto por lo que, en la concepción, estructuración, organización, diseño y puesta en funcionamiento del IAD de Emergencia Covid 19, se logró entre otros, mayor libertad de concurrencia de proveedores posibles, eliminación de barreras comerciales o de mercado, mayor inmediatez en la constitución de los catálogos de emergencia, y en la puesta a disposición de los bienes de emergencia a la sociedad.

(...) resaltamos la importancia de las conclusiones y recomendaciones (...), las cuales seguramente sirven y serían tenidas por esta Agencia como variable de información para planificar el proceso de toma de decisiones para el futuro en casos de excepcionalidad (...).

Análisis de la Respuesta

La CGR no desconoce las normas expedidas por el Gobierno Nacional durante la emergencia causada por el COVID 19, por cuanto éstas buscan generar condiciones, medios y acciones para enfrentar la situación con inmediatez y celeridad. En este contexto, la ANCP CCE fue facultada para diseñar y organizar el proceso de contratación para los AMP o IAD por contratación directa.

Tampoco cuestiona el diseño de catálogos para el IAD “*Emergencias Covid19*”, ni su articulación con las diferentes entidades (Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, entre otros), por cuanto es un proceso necesario que permite establecer los bienes y servicios requeridos para atender la situación.

Frente al argumento de que la inclusión de criterios sostenibles solo es aplicable a los AMP, y excluye a la contratación directa del IAD “*Emergencias COVID 19*”, es preciso señalar que el PAN CPS define la CPS como aquella que permite “*la satisfacción de las necesidades mediante la adquisición de bienes y servicios con criterios que consideren aspectos ambientales, incluyendo la utilización eficiente de recursos naturales a lo largo de su ciclo de vida, aspectos económicos que se ajusten a los principios*

de eficacia, eficiencia, oportunidad y transparencia, y aspectos sociales que consideren estándares de vanguardia en sus procesos de producción y/o suministro”.

Nótese como el concepto no cierra la posibilidad de realizar CPS exclusivamente a los AMP, por cuanto es una definición abierta a cualquier modalidad de contratación; lo importante es que las entidades puedan satisfacer sus necesidades aportando beneficios económicos, sociales y ambientales.

Adicionalmente, la Guía Conceptual y Metodológica de CPS³² describe las etapas de implementación de la CPS, entre ellas la *“inclusión de criterios de sostenibilidad en el proceso de contratación”*, en la que menciona: *“Contratación Directa: La contratación directa que por su naturaleza no es competitiva y es del arbitrio de la entidad determinar quién será el contratista, existen estudios previos y por tanto es posible incluir en ellos los criterios de sostenibilidad (...)”* Tal argumento permite concluir que la inclusión de criterios sostenibles no es exclusiva para procesos que se desarrollen en el marco de un proceso licitatorio, sino que también resulta factible en procesos de contratación directa.

Por otra parte, los *“Estudios y Documentos Previos para seleccionar los Proveedores del IAD Covid 19”* permiten a la ANCP CCE *“definir condiciones, especificaciones técnicas, catálogos y cualquier condición necesaria para la adquisición de bienes y servicios que satisfagan las necesidades relacionadas con el objeto (...)”*; y existe la posibilidad de que compradores y proveedores propongan la inclusión de bienes y servicios sostenibles como se pudo evidenciar con la oferta de jabón y varsol biodegradables, entre otros, mostrando la iniciativa y avance en el tema.

La CGR entiende la rapidez en la que se diseñó el IAD dada la urgencia manifiesta; no obstante, en el hallazgo lo sustancial no es la denominación del instrumento, sino el no considerar criterios de sostenibilidad en su diseño o actualización; por cuanto el mecanismo puede incorporar criterios sostenibles durante su operación. Lo anterior, dado que ha transcurrido 1 año y cinco meses sin analizar la posibilidad de incluir bienes y servicios sostenibles ambientalmente.

Lo expuesto, cobra importancia cuando los modelos de resiliencia demuestran cómo por ejemplo, las Pymes o MiPymes emergentes e innovadoras pueden aportar ante la difícil situación creando mejores condiciones ambientales, económicas y sociales.

La ANCP CCE argumenta que el incorporar criterios de sostenibilidad en situación de emergencia genera restricción en la cantidad de oferentes; sin embargo, no se evidenció un análisis de cómo podrían incorporarse criterios sostenibles sin

³² Elaborada en 2017 por MADS con la participación de la comisión Europea, PNUMA y Centro de Producción más limpia.

restringir o afectar el propósito de la contratación. Adicionalmente, podrían incorporarse aspectos sostenibles en los medios de embalaje, como por ejemplo: la entrega de bienes en cajas de cartón o bolsas reutilizables, los cuales no afectan la cantidad de oferentes ni serían una condición restrictiva que creara condiciones desiguales o imposibles de cumplir por parte de los proveedores.

En relación con la afirmación “*los proveedores solo pueden aportar a las CPS cuando cuentan con tiempo suficiente para adaptarse a los nuevos requerimientos*”, es pertinente destacar que:

1) El art. 5 de los Decretos 417 y 537 del 2020 determina que en los catálogos de emergencia podían considerarse proveedores preexistentes y nuevos. Para el caso que nos ocupa, los procesos de licitación pública adelantados para suscribir los AMP del Servicio Integral de Aseo y Cafetería II y III, según los informes de evaluación de las ofertas, muestran que excepto uno de los proveedores que suscribieron los AMP, (27 en el AMP II y 28 en el AMP III), obtuvieron puntaje por incluir bienes de aseo y cafetería biodegradables o que tuvieran un porcentaje de biodegradabilidad superior al indicado en las fichas técnicas.

Lo anterior significa que los proveedores que han venido prestando este servicio desde el 2016 a las entidades públicas, han incorporado en su oferta la opción de bienes con componentes biodegradables.

2) Al ser proveedores que participaron en AMP previos, también cuentan con experiencia en el suministro de bienes y servicios sostenibles desde lo social; ejemplo de ello, es que vinculan personal desmovilizado, víctimas del conflicto armado o mujeres cabeza de familia; aspectos sobre los cuales tampoco se visibilizó su continuidad.

Lo anterior lleva a resaltar que la elaboración de estudios de mercado no dio lugar a considerar especificaciones técnicas sostenibles, por cuanto se disponía de los documentos previos de los AMP de aseo y cafetería II y III que incluyen criterios sostenibles. Adicionalmente, la ANCP CCE no desvirtúa que algunos proveedores ofertaron bienes y servicios sostenibles, que pueden coexistir en el mercado con bienes que no ostentan estas características.

En relación con la afirmación de que la acción 5 del PAN CPS se orienta a incorporar los criterios de sostenibilidad en los AMP y no en los IAD; no desvirtúa el hallazgo, por cuanto la implementación de la CPS en Colombia ha sido progresiva desde el 2010 con la emisión de la PPYCS orientada a cambiar los patrones de consumo hacia productos sostenibles desde todos los regímenes de contratación, así las cosas, existen otros instrumentos de política diferentes del PAN CAPS, que ratifican tal posibilidad.

Adicionalmente, el MADS elaboró fichas técnicas para el servicio de seguridad, el grupo de obras civiles, industria gráfica textil, tarjetas plásticas, entre otros; algunos de los cuales fueron adquiridos mediante IAD diseñados por la ANCP CCE con criterios de sostenibilidad, tal como se evidencia en: (i) el IAD para el suministro de alimentos para la operación del PAE, que contempló la participación de mujeres cabeza de familia; (ii) IAD Video vigilancia Ciudadana que incluye la presentación de un plan de manejo ambiental para corregir y controlar los efectos ambientales adversos en el desarrollo del contrato; aspectos que demuestran aplicación de los criterios sostenibles en los IAD.

Por otra parte, el impacto mundial del COVID 19 en las adquisiciones públicas demostró que era necesario que las agencias de contratación aplicaran sus conocimientos, experiencia y estrategias para la obtención de los bienes y servicios; así mismo, develó cómo los países fueron poco a poco incorporando los criterios sostenibles en las compras de emergencia, como mecanismo para contener los efectos de la pandemia y atenuar los nuevos problemas públicos que generaban la disposición final de estos bienes, tal como se demuestra a continuación:

El observatorio de contratación pública de Argentina publicó el 30 de julio del 2021 un trabajo relacionado con el proyecto de Ley de Promoción de las Compras y Contrataciones Sustentables que señala *“Correspondería indicar que los principios delineados por esta Ley resultan de aplicación también para las contrataciones que se efectúen en emergencia, las cuales no deben dejar de lado, so pretexto de la celeridad, los criterios relacionados a los derechos y garantías básicos de la comunidad.”*³³

En el documento *“Mapeo de capacidad de agencias de compra de LAC³⁴ para atender emergencia COVID-19”* elaborado por la RICG³⁵ midió los niveles de preparación y respuesta de los países, se evidenciaron consideraciones sostenibles adelantadas por algunos países, como en los siguientes casos:

(1) Belice: *“Adquisición de mascarillas/barbijos, producidas localmente.”;*

(2) Canadá: *“Política de contratación ética de prendas de vestir, (...) los Proveedores deben auto-certificar que ellos y sus subcontratistas de primer nivel, cumplen con las leyes locales y normas internacionales sobre trabajo y derechos humanos.”*

(3) Paraguay: Desarrollo del Convenio Marco 373824 para la adquisición de elementos de limpieza que incluyen productos sostenibles como: cepillos y escobas con mango de madera, escoba de paja, entre otros.

³³ <http://www.obcp.com.ar/opiniones/las-compras-publicas-sostenibles-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires>

³⁴ La sigla LAC hace referencia a los países de América Latina y el Caribe

³⁵ <http://ricg.org/es/seccion-especial/>

El documento *“El futuro del gasto público: respuestas a la COVID-19”*³⁶ entre sus conclusiones, esta: *“La COVID-19 podría presentar una oportunidad para reinventar o replantear los bienes o servicios que adquieren los gobiernos, de quién los adquiere y de qué modo»*. Así mismo, mencionó el nivel de preparación de 18 países que aplicaron entre otras medidas *“(…) anticipos para pequeñas y medianas empresas (pymes) hasta la reducción de los requisitos mínimos sobre el volumen de ventas (...)”*³⁷; hecho que denota que la sostenibilidad puede aplicarse en momentos de crisis.

Finalmente, la CGR en el hallazgo no pretende que se considere la CPS como un proceso independiente de la compra tradicional, asociada solamente al componente jurídico en razón a las posibilidades y potencialidades que a ella convergen en las dimensiones económica, social y ambiental y en el principio de no dejar atrás, aspecto al que apunta la auditoría de desempeño, que va más allá de la legalidad al considerar dentro de sus perspectivas aspectos como las buenas prácticas, a fin de generar mejoras en la gestión de lo público y valor agregado a los procesos.

Objetivo 3. Analizar la resiliencia del sistema para la implementación de la PP de CPS para el logro de la MNA.

Pregunta 3.2 ¿Cómo la operacionalización de las CPS considera la resiliencia de sus sistemas y prácticas ante situaciones de emergencia?

Sub-pregunta 3.2.1 ¿Para el diseño y estructuración del Instrumento de Agregación de la Demanda IAD – de Emergencia Covid 19, catálogos de Productos de Aseo, se coordinó con las diferentes instituciones para determinar: la definición de necesidades, características de los bienes y servicios, criterios de selección de los proveedores, preservando el principio de “Apoye la licitación y participación de las pequeñas y medianas empresas”

Hallazgo 12. Barreras de las Pymes en los AMP e IAD Covid19 (ANCP CCE)

La ANCP CCE con oficio AG8-1307 del 27 de agosto del 2021 solicita considerar la respuesta relacionada con diseño del IAD Covid19 en la cual señala: *(...) en este IAD no era mandatorio incorporar criterios de sostenibilidad ni incentivos a la industria nacional.*

(...) la organización y diseño estará en cabeza de la ANCP-CCE y que, los mecanismos de agregación para tal respecto corresponderán a catálogos “de emergencia”, sin cualificar las precisiones o especificidades en torno a los criterios de selección en materia de “promoción al desarrollo local” o “en virtud del tamaño empresarial”.

³⁶ Ensayo elaborado por laborado por “The Economist Intelligence Unit” con el apoyo de personas pertenecientes a la OEA, RICC, OCDE por el desarrollo sostenible, entre otros y puede consultarse en el enlace https://content.unops.org/publications/The-future-of-public-spending-Responses-to-covid19_ES.pdf?mtime=20200921165246&focal=none

³⁷ Tomado de la pag.7 del documento *El futuro del gasto público: respuestas a la COVID-19*

Así, el legislador (...) defirió al que éstos serán “conformados por proveedores preexistentes en esos IAD, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección”, como también en el escenario de la estructuración de un instrumento especialmente diseñado para estos efectos.

(...), la promoción a MYPIMES (...) es una política pública (...) aplicada en todos los ámbitos de las actuaciones contractuales desplegadas habitualmente por la Agencia, pero, en el contexto del instrumento y sus catálogos, por ser de emergencia, dichos factores preferentes no resultan legalmente impondibles de manera perentoria, al ser fruto de medidas constitutivas de discriminación positiva, que pese a lo sin duda bien concebidas, afectaría de manera directa el logro final del mandato normativo, cual es, precisamente, contar con el mayor número de proveedores de cara a proveer el los bienes requeridos (...)

Efectuar, (...) un enfoque orientado al tamaño empresarial de los posibles proveedores del instrumento hubiese significado, eventualmente, postergar en el tiempo la creación y puesta a disposición del instrumento, generando el riesgo de disminución de proveedores.

(...) esta Agencia implementó un modelo encaminado a que de manera transversal, se lograra la mayor participación del sector privado (...) por ejemplo, al tratarse de su conformación por contratación directa, no fue exigible el RUP tal como lo dispone el decreto 1082 de 2015; en ese sentido, tampoco se prefirió la experiencia obtenida con el sector privado y público, especificando en los términos y condiciones sobre el particular (...)

La ANCP CCE relaciona la experiencia para los catálogos de Productos de Aseo, Elementos de Protección Personal, Servicios de Tecnología, Equipos Biomédicos y expansión hospitalaria del IAD COVID-19, así:

I. Mínimo dos (2) contratos con entidades estatales o empresas privadas que certifiquen la entrega de bienes y/o prestación de servicios ofrecidos en el catálogo presentado por el proveedor afines con el Objeto del IAD para el catálogo de los productos de Aseo, y mínimo cinco (5) contratos para los demás catálogos.

Catálogo de Ayudas humanitarias

I. Cumplir con la definición de Gran Almacén de la Superintendencia de Industria y Comercio (...),

II. Certificado de Existencia y Representación legal expedido por la Cámara de Comercio del domicilio principal del Gran Almacén y de la autorización del órgano social correspondiente cuando es requerido.

iii. Copia del RUT del Gran Almacén.

Catálogo de Desinfección y Catálogo de Elementos de emergencia y material pedagógico para entidades del sector educativo

1. En el evento en que el proveedor no cuente con RUP, deberá presentar mínimo cinco (5) certificaciones de contratos con entidades estatales o empresas privadas que certifiquen la entrega de bienes y/o prestación de servicios ofrecidos en el catálogo presentado por el proveedor.

Por lo anterior, (...) constituyó la disminución sustancial de una barrera de acceso al mercado de compras públicas, lo que permitió que pequeñas y microempresas, ingresaran al sistema, sin necesidad de transitar por la participación de numerosos procesos para cumplir con las condiciones habilitantes de cada modalidad de selección. (...) bajo la premisa de la gestión de abastecimiento con seguridad, eficiencia y economía, garantizando la inmediatez (...) orientó algunas de sus premisas fundantes en:

1. Verificación de precios de mercado.

La ANCP CCE (...) estableció un método por el cual se determinan los precios de referencia para los ítems de los catálogos del IAD (...) COVID -19.

Realiza una descripción del método usado, en el que se destaca: (...) se basa en las compras hechas por las entidades públicas (...), la base de datos es descargada de SECOP I y II, una vez descargada (...) se debe verificar los siguientes casos:

CASO 1: Verificación de la “desviación/mediana” en caso de tener más de 4 contratos relacionados con el ítem (...), y presenta los referentes definidos.

CASO 2: Determinación del precio de referencia máximo o aceptable en caso de tener 4 contratos o menos y presenta la fórmula de cálculo.

(...) La ANCP CCE describe el procedimiento para realizar una actualización semanal de los precios de referencia de los catálogos del IAD COVID que regirán para la semana y señala que:

(...) los proveedores tienen a su cargo la obligación de actualizar precios el primer día hábil de la semana antes del mediodía y quienes no remitan (...) dentro del plazo establecido deberán mantener los mismos precios de la semana anterior con lo cual tendrán que garantizar los precios para las órdenes de compra que les sean colocados esa semana y en caso tal que los proveedores definitivamente no puedan mantener esos precios, serán desactivados de los catálogos por el término de dos semanas debido a que están incumpliendo con las reglas establecidas (...). El cumplimiento de las condiciones del IAD Covid 19 son aplicables a todos los proveedores, por ende, si algún proveedor no cumple con la actualización de precios, no podrá vender sus bienes en el Instrumento. (siendo extensiva dicha regla a las Mipymes por condiciones de igualdad)

Lo anterior se hace con el fin de evitar que exista especulación de precios por parte de los proveedores, y a la vez garantizar que las Entidades Compradoras puedan adquirir los bienes a precios reales de mercado, con las especificaciones establecidas en el instrumento y en las cantidades que requieran.

2. Stock disponible y verificable

La ANCP CCE (...) estructuró el IAD COVID-19 con el fin de: (i) evitar la especulación de precios por parte de proveedores, (ii) garantizar la demanda de estos elementos y (iii) lograr la mejor calidad y precio en la adquisición de estos artículos al incrementar la eficiencia en los procesos de las Entidades Compradoras.

(...) la disponibilidad inmediata del stock resulta ser fundamental para la atención de la emergencia, se estableció (...) que el proveedor deberá entregar la información relacionada con las existencias de los bienes cuando CCE lo requiera. En ese orden de ideas, quienes registren la indisponibilidad de un producto (...) deberán informarlo oportunamente ya que de no hacerlo (...) genera traumatismos en procesos de contratación de emergencia y como consecuencia de ello se procede a la suspensión temporal por un término de dos semanas (...) y si la conducta es reiterativa se procede a la expulsión definitiva del proveedor.

Estas medidas, (...) no constituyen incentivos negativos para que las mipymes dejen de comercializar los bienes y servicios de los catálogos, pues se trataba de incentivar un ecosistema de precios que sirviera de protección para las condiciones de especulación y acaparamiento de estos.

Bajo esta perspectiva, se trató del cumplimiento de las obligaciones que estableció el instrumento orientadas a que sus participantes y usuarios, lo utilicen en condiciones de seguridad jurídica y satisfaciendo de manera eficiente las necesidades (...). Nótese como estas dos condiciones transversales no constituyen una barrera de acceso ni un trato diferencial según el tamaño empresarial, pues corresponden naturalmente, a circunstancias de fácil cumplimiento (ajustarse a precios de mercado y tener stock disponible) y desde luego, comportan el contenido obligatorio de todo contrato estatal.

Así las cosas, (...) no se trató de falta de seguimiento y monitoreo, sino (...) al respeto de las disposiciones del instrumento que permitieron su adecuado funcionamiento en términos de oportunidad y economía para las entidades compradoras, (...) la información que se ha presentado por parte de la Agencia en el marco de la auditoria, evidencia que (...) el 92% de los proveedores del mismo son precisamente mipymes.

Análisis de la Respuesta

El hallazgo refiere la competencia de la ANCP CCE para estructurar los AMP e IAD, y a los principios de la CPS adoptados en la Guía de CPS; entre ellos el de “Apoye la licitación y participación de las pequeñas y medianas empresas”, que otorga importancia a la vinculación de las pequeñas y medianas empresas, con volúmenes de contratación manejables y con criterios de sostenibilidad accesibles, aspectos relevantes que no fueron debatidos por la ANCP CCE.

La Guía Conceptual y Metodológica de CPS³⁸ define las etapas de implementación, entre ellas la *“inclusión de criterios de sostenibilidad en el proceso de contratación”* que menciona: *“Contratación Directa: La contratación directa que por su naturaleza no es competitiva y es del arbitrio de la entidad determinar quién será el contratista, existen estudios previos y por tanto es posible incluir en ellos los criterios de sostenibilidad aplicables al bien o servicio que se va a contratar.”* Es así como, este documento reconoce que la CPS puede realizarse en las diferentes modalidades de contratación y no solamente a la que se efectúa mediante procesos licitatorios.

La ANCP CCE a pesar de ser líder del ODS 12.7 y participar en el CCN de CPS, no ha desarrollado plenamente sus facultades para crear el marco jurídico adecuado que promueva la implementación y buenas prácticas de las CPS con un enfoque de integralidad y coherencia, que involucre todos los sectores y niveles de la administración y la haga factible para los distintos regímenes de contratación vigentes. Así mismo, no ha dado importancia a la CPS como mecanismo estatal capaz de potenciar el desarrollo económico y el empleo nacional y local.

Si bien es cierto la norma señaló la creación de catálogos de emergencia, *“sin cualificar las precisiones o especificidades en torno a los criterios de selección en materia de “promoción al desarrollo local” o “en virtud del tamaño empresarial”*”, no es menos cierto que el IAD permitió el ingreso de pymes a un mercado imperfecto, sin que la ANCP CCE en su condición de estructurador y administrador del instrumento, adelantara gestiones para conocer en el camino las barreras y desventajas que han impedido una participación activa de estas pymes que en principio mostraron interés de proveer bienes y servicios al Estado.

Adicionalmente, los resultados del Informe de *“Evaluación del Sistema de Compra Públicas – Metodología MAPS³⁹ versión 2017”* incluyen aspectos para incorporar a los sistemas de compras públicas un enfoque moderno, eficiente, sostenible e inclusivo. En las conclusiones (pilar III) destaca: *“la debilidad del sector privado formado por una gran cantidad de PyMEs y MIPyMEs, que tienen muchos obstáculos para acceder al mercado de las compras públicas, obstáculos relacionados con la falta de capital de trabajo y capacidad técnica para competir con las grandes empresas”*.

La CGR no cuestiona el catálogo de emergencia como mecanismo excepcional para adquirir bienes y servicios que permitieran satisfacer las necesidades, por cuanto era pertinente y necesario, ni la flexibilización normativa para convocar el mayor número de empresas con bienes y servicios que permitiesen atender la emergencia;

³⁸ Elaborada en 2017 por MADS con la participación de la comisión Europea, PNUMA y Centro Nacional de Producción más limpia.

³⁹ Methodology for Assessing Procurement Systems es un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo. tomado <https://colombiacompra.gov.co/transparencia/maps>

ya que como demostró este IAD, esta innovación dentro de estructuración captó el interés de las Pymes y MiPymes en vincularse como proveedores del Estado.

Lo que debate es cómo las pymes y MiPymes que superaron las barreras de ingreso no tienen desarrollo y participación dentro del mercado, sin que exista por parte de la ANCP CCE, como administrador del instrumento y con capacidad para adelantar estudios, una gestión encaminada a establecer las causas, obstáculos y barreras que tienen estas entidades al competir en igualdad de condiciones con las grandes empresas.

Lo anterior, cobra relevancia cuando la Directiva Presidencial 05 de mayo del 2020⁴⁰ destacó la participación de pymes en este instrumento e indicó “(...) *se hace necesario, oportuno y conveniente, que los destinatarios de esta directiva procuren, en primera medida y en el marco de sus competencias, sin distinción del régimen jurídico aplicable a su gestión contractual, adquirir a través de esta herramienta de CCE, los bienes requeridos para atender las acciones de mitigación de la pandemia.*”

La CGR no cuestiona el enfoque que dio la ANCP CCE para lograr una mayor participación de proveedores ni la flexibilización de los requisitos, lo que se debate sin obtener contraargumentación es:

1. No cuenta con información para establecer en detalle las Pymes que presentaron problemas en activación oportuna en la TVEC, discriminando el tipo de problema, el acompañamiento y asesoría que brindó para solventarlo, por cuanto existieron algunos problemas; así mismo, no detalló información que permitiera conocer el impacto para este tipo de empresas.
2. No se desvirtuó que no tiene conocimiento de la participación de estos proveedores en eventos de cotización o de existencia de modificaciones de su nivel de stock o precios, por cuanto no aporta evidencia que permita establecer si este tipo de empresas ha participado en algún momento dentro de la TVEC.
3. No aportó los estudios para determinar si existen situaciones que desincentivaran la participación de las Pymes en el IAD. Considerando que estas empresas adelantaron el trámite para convertirse en proveedores más no tuvieron participación alguna. De igual forma, no mencionó si conoce las desventajas para las pymes al participar en un mercado donde se compite en igualdad de condiciones con grandes empresas, entre otros aspectos.

Si bien es cierto, con la flexibilización se eliminó una barrera de acceso al mercado y permite que las Pymes ingresaran al sistema; no es menos cierto que, la falta

⁴⁰ <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30039414>

seguimiento, supervisión y monitoreo no permitió establecer otras barreras adicionales al ingreso, como lo son: la colocación de órdenes de compra o solicitudes administrativas que sobrepasan su capacidad empresarial, entre otros factores develados por la academia, como se evidencia a título de ejemplo en el documento *“La participación de las PYMES en la contratación pública: una visión desde el derecho europeo”*⁴¹.

En relación con el análisis del control de los precios de referencia, la CGR no debate tal actividad, por cuanto ésta contribuye con la adquisición de bienes y servicios bajo un precio justo de intercambio en el mercado. Sin embargo, esta no desvirtúa la falta de estudios sobre las posibles desventajas de la Pymes y MiPymes cuando compiten en un mercado abierto con empresas grandes o con mayor experiencia en instrumentos previos.

Finamente, si bien es importante que los proveedores reportaran los stocks disponibles permanentemente y actualizaran las condiciones dentro del mercado, algunos proveedores se quedaron con los registros iniciales desde marzo del 2020, sin efectuar actualizaciones o modificaciones. Así mismo, no se evidenció conocimiento y acercamiento de la ANCP CCE ante esta situación.

⁴¹ <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6657/9615>