

88111  
Bogotá D.C.

2017EE0144810



Doctor  
JUAN DAVID DUQUE BOTERO  
Director General  
Agencia Nacional de Contratación Pública  
Colombia Compra Eficiente  
Carrera 7 No.26 – 20 Piso 17  
Ciudad

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE  
Rad No.: 420171000006596  
Fecha Rad: 29/11/2017 - 13:49  
Anexos: No Con Copia: No



82 Folios

Asunto: *Informe Auditoría de Desempeño a la Implementación de los Acuerdos Marco de Precios como Mecanismo de Agregación de la Demanda, vigencias 2013 a 2016*

Respetado doctor Duque:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes remito el *Informe de Auditoría de Desempeño a la Implementación de los Acuerdos Marco de Precios como Mecanismo de Agregación de la Demanda, vigencias 2013 a 2016*.

Sobre los hallazgos consignados en el presente informe, Colombia Compra Eficiente debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el artículo décimo quinto de la Resolución Reglamentaria Orgánica No.009 de 2016. 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; jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,

**MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA**

Contralora Delegada  
Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado en 165 folios  
Revisó: Olga Lucía Romero Santiago, DVF (E)   
Proyectó: Gloria Azucena Carrillo Urrego  
Archivo: TRD 88112-270 Comunicaciones Oficiales

**INFORME DE AUDITORÍA**

**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS  
MARCO DE PRECIOS COMO MECANISMO DE AGREGACIÓN DE LA  
DEMANDA, VIGENCIAS 2013 A 2016**

**CGR – CDGPEIF N° 026**  
**Noviembre de 2017**

**INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS  
ACUERDOS MARCOS DE PRECIOS COMO MECANISMO DE AGREGACIÓN  
DE LA DEMANDA, VIGENCIAS 2013 AL 2016**

Contralor General de la Republica: Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora: Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado: Martha Victoria Osorio Bonilla

Directora de Vigilancia Fiscal (E): Olga Lucía Romero Santiago

Supervisor de Auditoría: Gloria Azucena Carrillo Urrego

Responsable de auditoría: Amparo Edith Orozco Salas

Equipo de auditores: Karol Juliette Martínez Montero  
Oscar León García  
Josué Márquez Márquez

Apoyo Auditoría Marco Antonio Polo González  
(Dirección Estudios Sectoriales CD  
Gestión Pública)

## TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	5
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	8
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	9
2.2 ENFOQUE Y ALCANCE	9
2.3 METODOLOGÍA	12
2.4 LIMITACIONES	13
2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO	13
2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL	15
2.7 RELACIÓN DE OBSERVACIONES Y BENEFICIOS	16
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	16
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	17
3.1 PROCESO DE DISEÑO Y ESTRUCTURACIÓN DE LOS AMP Y LA PARTICIPACIÓN DE PYMES Y MIPYMES	17
3.1.1 Proceso de Diseño y Estructuración de los AMP	17
3.1.2 Participación de Pymes y Mipymes	41
3.2 OPERACIÓN DE LOS AMP, CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES DE CALIDAD Y OPORTUNIDAD	46
3.3 AHORROS GENERADOS POR LOS AMP EN TÉRMINOS MONETARIOS Y DE EFICIENCIA	73
3.4 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, DISEÑO Y RESULTADOS DE INDICADORES	133
4. CONCLUSIONES	151
5. APENDICES Y ANEXOS	158
Anexo No. 1 Resultado Encuesta AMP Aseo y Cafetería	158
6. BIBLIOGRAFIA	158

## SIGLAS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS

AMP	Acuerdo Marco de Precios
BYSCTU	Bienes y servicios de características técnicas uniformes
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCIO	Cámara de Comercio
CGR	Contraloría General de la República
CV	Coeficiente de Variación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETP	Equipos Tecnológicos y Periféricos
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
GDS	Global Distribution System (Sistema de Distribución de Reservas)
IAD	Instrumento de Agregación de la Demanda
MAD	Mecanismos de Agregación de la Demanda
MAS	Muestreo Aleatorio Simple
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODC	Orden de Compra
OLACEF	Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior
PAA	Plan Anual de Adquisiciones
PGN	Procuraduría General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUP	Registro Único de Proponentes
SCI	Sistema de Control Interno
SCP	Sistema de Compra Pública
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
TI	Tecnologías de la Información
TKT	Tiquete Aéreo
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano

En tanto los AMP generan ahorros producto de las economías de escala, CCE elaboró un Manual de cálculo de ahorro de los IAD, en el que identifica tres (3) fuentes de ahorro:

**Ahorro por Negociación:** *o diferencia entre el precio que pagaban las entidades estatales por un bien o servicio y el precio techo, o descuento, definido en el catálogo de la TVEC. Para calcular este valor, CCE (i) estudia el mercado y/o analiza una muestra de contratos del SECOP asociados a los bienes o servicios del IAD, y (ii) compara estos valores con los del catálogo.*

**Ahorro por Eficiencia:** *Es la reducción de costos fijos asociados al personal a cargo de desarrollar los procesos de abastecimiento que ahora están cobijados por el IAD.*

**Ahorro por menor precio:** *Es el ahorro proveniente de los descuentos adicionales generados en la operación secundaria del IAD, CCE utiliza el histórico de compras registrado en la TVEC para obtener un espectro más amplio que permita calcular el ahorro adicional derivado de la diferencia entre el precio techo definido en el catálogo respecto al valor final a que se adjudicó la orden de compra – ODC, en la operación secundaria.*

Teniendo en cuenta que la CGR adaptó las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI a través del nuevo modelo de control fiscal que incorpora las Auditorías de Desempeño, definidas en la Resolución No.009 de 2016<sup>8</sup> como “una revisión independiente, objetiva y confiable de la gestión fiscal y de los resultados de la Administración Pública, con el fin de determinar si las políticas, planes, programas, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia”, la CGR aplicó esta metodología de auditoría a la implementación de los AMP en Colombia.

Considerando las mejores prácticas en auditorías de desempeño a nivel internacional, la CGR realizó una planeación estratégica conducente a establecer la pertinencia y alcance del proceso, que dio como resultado la evaluación de los principios de economía y eficacia de la implementación de los AMP en Colombia, teniendo en cuenta que éstos tienen dentro de sus objetivos la simplificación y centralización de los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, con el fin de alcanzar mayores niveles de economía, eficacia, eficiencia y transparencia en la contratación estatal.

<sup>8</sup> Por medio de la cual se establecen los lineamientos generales para la Auditoría de Desempeño como instrumento de control fiscal posterior y selectivo

88111 -

Bogotá D.C.,

Doctor

**JUAN DAVID DUQUE BOTERO**

Director General

Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de  
Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Carrera 7 No. 26 – 20 Piso 17

Ciudad

Respetado doctor Duque,

La CGR, en cumplimiento de las funciones constitucionales asignadas en los artículos 119 y 267, y atendiendo lo dispuesto en la Ley 42 de 1993 y la Resolución Reglamentaria N° 0009 del 02 de agosto de 2016<sup>9</sup>, practicó auditoría de desempeño a la Implementación de los AMP, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE, a través de la evaluación de los principios de eficacia y economía.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe integral que verifique los resultados alcanzados y analice la eficacia y economía de la gestión realizada con el fin de cumplir con las condiciones necesarias y mitigar los riesgos de los AMP, hasta lograr los beneficios comprometidos por este programa de gobierno.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con 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.

---

<sup>9</sup> Proferida por la CGR, Resolución que aplica para este ejercicio auditor en tanto la Resolución 15 de 2017 señala que las actuaciones de control fiscal aprobadas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) e iniciadas en el marco de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG- 009 -2016 continuarán adelantándose conforme al contenido de sus lineamientos hasta su culminación.

## 2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Se fijó como objetivo general de la auditoría: *“Evaluar la implementación de los AMP en términos de eficacia y economía”*. Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer si en el diseño y estructuración de los AMP se consideran las necesidades de las posibles entidades compradoras y la participación de las Pymes y Mipymes en los procesos licitatorios.
2. Analizar si los AMP permiten a las entidades adquirir bienes y servicios a menor precio conservando los estándares de calidad y oportunidad.
3. Verificar si con el uso de los AMP se generan ahorros y si estos valores son consistentes frente a la compra, a los aplicativos, y a la metodología, criterios y variables establecidos en el *“Manual de Cálculo de Ahorros de los IAD suscrito por CCE”*.
4. Evaluar si el diseño de los indicadores permite realizar monitoreo y seguimiento a los AMP y adoptar las medidas correctivas pertinentes.

## 2.2 ENFOQUE Y ALCANCE

El enfoque de la auditoría seleccionado, orientado a resultados, evalúa *“si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba y/o si los programas y servicios operan como se esperaba”*<sup>10</sup>.

Lo anterior conlleva a evaluar si los AMP, como instrumento de la gestión pública moderna, empleado para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de entidades gubernamentales, mejoraron la eficacia y economía del proceso de adquisiciones públicas, considerando para tal efecto los conceptos de eficacia y economía en el siguiente sentido:

a) Eficacia: Los AMP son eficaces en la medida que permitan obtener oportunamente bienes y/o servicios de calidad para satisfacer las necesidades de las entidades públicas, a mejores precios que cuando eran adquiridos de forma individual por cada institución del estado.

<sup>10</sup> Artículo 3º de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0009 del 2 de agosto de 2016.

b) Economía: La agregación de la demanda vía AMP reduce el costo de los recursos empleados dentro de los procesos contractuales en términos de tiempo y dinero, permitiendo a las entidades obtener bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, mediante la combinación adecuada de los recursos para cumplir con los resultados propuestos.

El proceso auditor no contempló el principio de eficiencia en razón a la necesidad de información de los costos en que se incurre para la implementación de los AMP, información de la que no se dispone por parte del Equipo Auditor.

Esta auditoría de desempeño incluye frecuentemente referencias a la eficacia de la gestión y a la economía, con los que se busca asegurar el cumplimiento de los supuestos de funcionamiento de los AMP. Producto del análisis del equipo auditor se consideran como supuestos de funcionamiento eficaz y económico, o deber ser de los AMP:

- a. Los AMP deben responder a las necesidades concretas de bienes y servicios de las entidades estatales. Si no es factible la participación de las entidades interesadas en la especificación de sus necesidades, podrían afectarse los principios de eficacia y economía por la falta de coherencia entre la oferta y la demanda.
- b. Los Acuerdos deben estar soportados en análisis adecuados de las condiciones del sector y del mercado y de las características y variables para su provisión. De lo contrario los referentes de precios serán infundados y/o los productos no reunirán las condiciones de calidad, acceso, cambio o reposición oportuna que demandan las entidades contratantes
- c. Los bienes y servicios adquiridos bajo AMP deben proveerse en el marco del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por compradores, proveedores y CCE.
- d. La agregación de demanda que representan los AMP debe traducirse en ahorros producto de economías de escala generadas por la simplificación, optimización y centralización del proceso de compra estatal y la mayor capacidad de negociación del Estado. Si la agregación conduce a deseconomías de escala, se quiebra una de las condiciones esenciales de los AMP; por ejemplo, cuando la agregación en un solo lugar de producción y distribución da lugar a ineficiencias por tiempos y costos de transporte.
- e. La estimación de los ahorros debe sustentarse en una metodología que refleje de manera consistente la distribución de los datos analizados y el comportamiento de la población objeto de estudio.
- f. Las labores de seguimiento, monitoreo y control deben resultar efectivas para garantizar las condiciones del acuerdo y para tomar correctivos frente a eventuales incumplimientos o desviaciones. De lo contrario los riesgos

## 1. ANTECEDENTES

Con el ánimo de modernizar el sistema de contratación y compras públicas, el Estado Colombiano viene implementando diversas acciones y estrategias. Entre ellas ha puesto en operación mecanismos de agregación de demanda - MAD como los Acuerdos Marco de Precios - AMP, a través de los cuales centraliza los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios con el fin de alcanzar mayores niveles de economía, eficacia, eficiencia y transparencia.

Los AMP se definen como el contrato celebrado entre uno o más proveedores y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente - CCE, o quien haga sus veces, para la provisión a las entidades estatales de bienes y servicios de características técnicas uniformes (BYSCTU), en la forma, plazo y condiciones establecidas en este<sup>1</sup>.

Tal iniciativa fue desarrollada a partir de la expedición de la Ley 1150 de 2007<sup>2</sup>, norma que dispone que, en la selección abreviada para adquirir BSCTU, las entidades estatales pueden usar instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de AMP.

Como entidad competente para la celebración de los AMP, mediante el Decreto 4170 del 2011 se creó a CCE como entidad encargada entre otras funciones, de formular las políticas que optimicen la oferta y demanda del mercado; el diseño, organización y celebración de AMP; y el desarrollo del sistema de compras electrónicas<sup>3</sup>.

En sintonía con estas acciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*” incorporó dentro de la agenda en relación con la implementación de AMP, en el capítulo IX de Buen Gobierno, la necesidad de “*estandarizar y hacer más eficiente la contratación estatal*”, contar con una plataforma informática adecuada (E-procurement) que permita adelantar la totalidad de los procesos de contratación en línea; así como la necesidad de diseñar e implementar instrumentos de agregación de la demanda - IAD, fortalecer las capacidades de los compradores públicos, modernizar las normativas, los sistemas de control y de solución de controversias, y garantizar la sostenibilidad financiera del ente rector del sistema de compra pública.

<sup>1</sup> Definición basada en el Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.1.1.3.1

<sup>2</sup> Artículo 2 Literal a

<sup>3</sup> Artículo 3, Decreto 4170 de 2011 funciones de la entidad.

A 31 de diciembre de 2016 CCE había celebrado 32 AMP<sup>4</sup>, utilizados por parte de entidades obligadas y no obligadas mediante la colocación de 10.899 órdenes de compra en la 'Tienda Virtual del Estado Colombiano' (TVEC) por valor de \$2'685.353 millones, las cuales reportaron ahorros estimados en \$546.996 millones.

La implementación de los AMP apunta a evitar que se realicen procesos contractuales para adquirir los mismos bienes y servicios de manera individual por parte de las entidades públicas, lo cual genera una carga administrativa innecesaria y crea distintas condiciones contractuales para la adquisición de los mismos bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización. *La apuesta de los AMP es lograr mejores precios y resultados en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades compradoras como para los proveedores*<sup>5</sup>.

Según CCE, los AMP corresponden a una "herramienta para que el Estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios para: i) producir economías de escala, ii) incrementar el poder de negociación del Estado, y iii) compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

La cadena de valor de los AMP involucra dos tipos de operación:

La Operación Principal, definida como el "grupo de estudios, actividades y negociaciones adelantadas por CCE para la celebración de un AMP y el acuerdo entre CCE y los proveedores".<sup>6</sup> En la operación principal CCE identifica los bienes y servicios con características técnicas uniformes y común utilización que deben ser objeto de un AMP, estudia el mercado teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional; así como la demanda de bienes y servicios por parte de las entidades públicas, que sean de interés para la estructuración de un AMP<sup>7</sup> y realiza el proceso de licitación pública para seleccionar a los proveedores de los bienes y servicios y la suscripción del contrato.

La Operación Secundaria, incluye las actividades que debe adelantar la entidad compradora para comprar, recibir y pagar los bienes y servicios, amparados en un AMP.

<sup>4</sup> Los 32 AMP incluyen siete (7) AMP que han sido objeto de renovación.

<sup>5</sup> Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios G-EAMP-01 [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) pág.2. Para referentes generales del criterio de Valor por Dinero, ver OECD (2015) *Value for Money in Government – Building on basics*. OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. OECD (2010) *Public administration after "New Public Management" – Value for Money in Government*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>

<sup>6</sup> Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios M-OSAMP-01 [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)

<sup>7</sup> Guía para entender los AMP G-EAMP-01 Pagina. 03

insuficientemente mitigados de los AMP harán insostenibles los resultados de precios y ahorros.

- g. La información utilizada como insumo y aquella que hace las veces de producto en la estructuración, operación y reporte de ahorros generados por los acuerdos, debe respetar en su totalidad parámetros de consistencia, transparencia, pertinencia y suficiencia.
- h. Los indicadores a través de los cuales se mide la planeación, gestión y operación de los AMP, deben involucrar variables de evaluación que permitan realizar análisis específicos de sus resultados y de los criterios que rigen su operación.

El alcance de la auditoría cubre la gestión de AMP realizada en el periodo 2013 a 2016 y se determinó a partir de los 4 objetivos específicos precitados, con el alcance particular a cada uno de ellos que se indica a continuación:

Para el objetivo relacionado con el análisis del *diseño y estructuración* de los Acuerdos, se analizaron los estudios adelantados por CCE y que soportan la estructuración de los AMP de tiquetes aéreos, blindaje, vehículos blindados y AMP asociados a tecnologías de la información.

En lo referente a la *participación de pequeñas y medianas empresas* en los procesos licitatorios de los AMP, se aplicaron encuestas a empresas cuyo objeto (según denominación de la CCIO) se relaciona con la provisión de prendas de vestir, vehículos nuevos y servicios de *call center*. En total, 44 empresas que representan el 100% de aquellas con posibilidad de participar en los procesos licitatorios por corresponder a las que cuentan con Registro Único de Proponentes.

Para el objetivo relacionado con el *análisis de la operación* de los AMP, la evaluación se enfocó en los de Aseo y Cafetería I, teniendo en cuenta la representatividad del monto transado a través de este Acuerdo y la factibilidad de evaluación de las condiciones de su provisión, concentrando el interés en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad en el suministro de los bienes y servicios. También se abordaron aspectos relativos a la operación de los Acuerdos para provisión de Tiquetes Aéreos y suministro de Combustibles. Adicionalmente, en este objetivo se evaluaron los incumplimientos de compradores y proveedores para todos los acuerdos, concentrando la atención en los casos que permanecen sin resolver.

Para el objetivo relacionado con los *ahorros monetarios*, la evaluación se realizó sobre los acuerdos de vehículos, centro de contacto, nube privada, nube pública, conectividad, y tiquetes aéreos, los cuales representan más del 66% del total de

ahorros reportados por CCE. El ahorro por eficiencia en la gestión, dadas sus características, se abordó de manera general para todos los acuerdos.

En cuanto al objetivo relacionado con el *diseño y calidad de los indicadores para monitoreo de avances y resultados* así como para introducir oportunamente correcciones necesarias, se analizaron aspectos asociados a la planeación institucional y sectorial, y al diseño y resultados de indicadores relacionados con el valor transado a través de AMP, el monto de ahorros generados, y el nivel de incumplimientos.

### 2.3 METODOLOGÍA

Considerando el enfoque de la investigación y las cuestiones de auditoría establecidas, se aplicaron los siguientes métodos de investigación:

a) Un método cuantitativo que permitió al análisis y confrontación de la información de los ahorros estimados con base en lo establecido en el *"Manual de cálculo de Ahorros de los IAD"* elaborados y aplicados por CCE para tal fin.

b) Un método cualitativo a partir del análisis de la información suministrada por CCE y por otras fuentes, y a partir del resultado de encuesta de satisfacción para evaluar la percepción de las entidades compradoras que emplearon los AMP de aseo y cafetería y servicio de blindaje, para establecer si los productos y servicios adquiridos satisfacen sus necesidades y cumplen con las características de calidad, cantidad y oportunidad definidos en los AMP. Para este fin se efectuó una selección de entidades mediante *"Muestreo Aleatorio Simple" (MAS)*, apoyados en Excel y el formato establecido por la CGR que garantiza a todos los elementos de la población la misma probabilidad de ser seleccionados, contar con un error muestral de 3.7% y un nivel de confianza del 90%. El estudio fue realizado a través de casos debido al bajo porcentaje de respuesta por parte de las entidades encuestadas.

Los análisis y conclusiones se sustentan en revisión documental, entrevistas aplicadas a funcionarios, expertos y encuestas realizadas a 41 entidades compradoras de los servicios de Aseo y Cafetería, 45 del servicio de blindaje y 44 a Pymes y Mipymes, además del contraste realizado con los criterios normativos y reglamentarios que rigen la estructuración y operación de los AMP.

c) Se empleó el método lógico deductivo a los indicadores formulados por CCE que involucró: objetivos planteados por CCE con la medición, análisis de variables, cumplimiento de umbrales, acciones emprendidas (retroalimentación) realizada a partir de los resultados obtenidos.

De manera general, todos los métodos anteriores se emplearon para desarrollar rigurosamente la lógica interna de las auditorías de desempeño: una vez establecida la calidad de las metas comprometidas por la política o programa se las contrasta con los resultados efectivamente obtenidos; la brecha entre unas y otros se explica por la economía de los factores de producción del servicio y la gestión para combinarlos de manera eficaz y eficiente.

## **2.4 LIMITACIONES**

En desarrollo del trabajo de auditoría, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance o los resultados del proceso.

## **2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO**

La CGR, como resultado de la auditoría de desempeño adelantada, conceptúa que la gestión de CCE en la implementación de los AMP, no asegura los resultados esperados en términos de economía y eficacia debido a problemas en la estructuración, operación y seguimiento, así como, a la falta de control de los riesgos y el logro de las metas esperadas.

Esta auditoría encontró importantes aspectos susceptibles de ser mejorados en los siguientes cinco factores críticos para una gestión eficaz y económica de los AMP:

- Procedimientos utilizados para el diseño y estructuración de los acuerdos,
- Identificación de las necesidades de las entidades compradoras,
- Metodología e información que soporte la estimación de los ahorros,
- Seguimiento a cargo de supervisores, solución de incumplimientos por parte de compradores y proveedores,
- Diseño y resultados de los indicadores.

De acuerdo con los resultados del análisis a las muestras seleccionadas, se evidenció que los estudios realizados por CCE para decidir la creación de un AMP no responden a la magnitud ni a las características de la compra pública en razón a que no incluyen todos los elementos que debería contemplar el análisis del sector. Tales estudios corresponden a análisis del mercado elaborados a nivel general, en los que los análisis de la demanda refieren principalmente el monto transado y las principales entidades compradoras, sin un nivel de detalle que dé cuenta de las necesidades, de las características específicas de los bienes o servicios a proveer, ni de las alternativas y condiciones más favorables para su suministro.

En relación con la participación de pymes y mipymes se evidenció que pese al desconocimiento sobre la existencia de los acuerdos, esta situación no ha impedido su participación como proveedores de bienes y servicios. La búsqueda de estrategias para fortalecer la difusión y conocimiento de los acuerdos representa escenarios que facilitan la participación y el crecimiento económico dada la representatividad de estas empresas en el entorno económico y laboral.

También se evidenciaron deficiencias en la metodología e información que soporta la estimación de los ahorros de primera y tercera fuente; los informes generados se encuentren en su mayoría sobre estimados en un total de \$89.285 millones para los AMP de Vehículos I, Centro de Contacto, Conectividad, Nube Pública y Nube privada, (\$80.292 millones para primera fuente y \$8.993 millones para tercera fuente), valores que representan el 24.82% de los ahorros reportados por CCE para los Acuerdos y por las fuentes de ahorro indicadas.

En la evaluación realizada para segunda fuente – ahorro por eficiencia - CCE no dispone de los soportes metodológicos del cálculo de este tipo de ahorros, los cuales reportó en \$7.593 millones, condición que genera incertidumbre en tanto este valor no puede ser verificado, contrastado ni evaluado. Factor adicional para dudar de la confiabilidad de este cálculo es el hecho de que la auditoría detectó casos en que el ahorro por eficiencia supera el valor de las ODC, cuando el ahorro por eficiencia es un indicador que representa el costo promedio en que incurrirían las entidades compradoras.

Resultado del análisis de la compra efectuada por una entidad, se evidenció la ausencia de alertas y mecanismos de verificación, seguimiento y evaluación para garantizar que los precios pagados por los compradores y las condiciones de calidad y oportunidad correspondan a los estipulados según los términos de los acuerdos. En el caso de esta AD no se trata simplemente del cumplimiento de los términos de los contratos de compra sino del control de calidad del bien o servicio entregado dentro de los AMP. En el caso auditado en profundidad se observaron diferencias entre los precios cobrados por un proveedor del acuerdo de tiquetes aéreos – agencia de viajes - y los precios de los tiquetes efectivamente cobrados por las aerolíneas, sin que esta irregularidad fuera detectada o corregida a tiempo mediante gestión diligente de los resultados que debe vigilar y medir CCE.

En la operación de los AMP resulta prioritario garantizar el cumplimiento de las obligaciones, especialmente las relacionadas con el pago oportuno por parte de las entidades compradoras, condición necesaria para generar confianza y opciones favorables para las compras públicas. Sin embargo, esta AD puso en evidencia casos de incumplimientos que permanecen sin resolver sin que se estén tomando

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

#### 3.1 PROCESO DE DISEÑO Y ESTRUCTURACIÓN DE LOS AMP Y LA PARTICIPACIÓN DE PYMES Y MIPYMES

##### 3.1.1 Proceso de Diseño y Estructuración de los AMP

El procedimiento de elaboración de AMP inicia con la identificación, priorización y aprobación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que pueden ser objeto de un AMP o IAD, para lo cual CCE estudia y analiza la información de los PAA, los históricos de compras de las entidades estatales publicadas en el SECOP I y II, las manifestaciones y/o solicitudes generadas por las entidades para un bien o servicio determinado, y la pertinencia para la celebración de un AMP o IAD.

CCE define como criterios para decidir la promoción de un AMP o IAD los siguientes:

1. Que sea una prioridad del PND
2. El valor por dinero que puede obtener el Sistema de Compra Pública con la agregación de la demanda solicitada.
3. Número de entidades potencialmente usuarias de la agregación de la demanda
4. El valor estimado del instrumento de agregación de la demanda

Un aspecto clave dentro de este proceso es la elaboración de los estudios del sector, los cuales son preparados por los estructuradores con base en información de las entidades estatales y de posibles oferentes de los bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización. Es de señalar que los estudios se realizan considerando la *Guía para la Elaboración de Estudio de Sector* publicada por CCE; sus recomendaciones y conclusiones apoyan la elaboración de los estudios y documentos previos, los cuales servirán de sustento para la preparación del pliego de condiciones.

Se da así apertura a un proceso de Licitación Pública que se soporta en el trámite establecido en la Ley 1150 de 2017 y sus Decretos Reglamentarios; quienes estén interesados presentarán su oferta conforme con las disposiciones establecidas en los pliegos de condiciones; CCE realiza un análisis de las propuestas y selecciona los contratistas con los cuales suscribirá el AMP.

La Guía para la Elaboración de Estudios del Sector G-EES-025 elaborada por CCE determina en relación con el Estudio del sector, que este debe cubrir tres áreas: Aspectos Generales, Estudio de la Oferta, y Estudio de la Demanda. Para el análisis

de los Aspectos Generales CCE recomienda analizar, entre otros, el contexto económico, técnico y regulatorio al que pertenece el bien o servicio a adquirir.

La Guía también indica que la profundidad y alcance del estudio del sector dependen de la complejidad y del valor del Proceso de Contratación, la naturaleza del objeto a contratar, el tipo de contrato y los riesgos identificados para el proceso de contratación.

La auditoría de desempeño evaluó si los estudios preliminares y procedimientos asociados a esta actividad son adecuados para determinar la necesidad de creación de un AMP y si éstos consideran las necesidades de las entidades compradoras y las alternativas para la provisión de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización. Como resultado se estableció la siguiente observación, la cual sustenta las conclusiones presentadas en el acápite correspondiente.

#### **Observación 1. Estudios para la elaboración de AMP y otros IAD**

El numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, establece que CCE es la entidad encargada de "diseñar, organizar y celebrar los AMP y demás MAD"; y es quien debe adelantar los procesos de selección para los AMP.

El artículo 2.2.1.2.1.2.8. Identificación de bienes y servicios objeto de un AMP del Decreto 1082 de 2015 establece: *"Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, periódicamente debe efectuar Procesos de Contratación para suscribir AMP, teniendo en cuenta los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes contenidos en los Planes Anuales de Adquisiciones –PAA de las Entidades Estatales y la información disponible del sistema de compras y contratación pública. Las Entidades Estatales pueden solicitar a Colombia Compra Eficiente un AMP para un bien o servicio determinado. Colombia Compra Eficiente debe estudiar la solicitud, revisar su pertinencia y definir la oportunidad para iniciar el Proceso de Contratación para el AMP solicitado".* (Subraya fuera de texto)

El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de mayo de 2015 establece que *"La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."* (Subraya fuera de texto)

La Guía para la Elaboración de Estudios del Sector G-EES-025 elaborada por CCE establece, respecto al Estudio de la demanda: *"La entidad estatal debe analizar el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio teniendo*

*en cuenta: (...) Objeto del contrato, cantidad del bien, obra o servicio (...), valor de los contratos y forma de pago (...), número de los contratos suscritos para el efecto y vigencia de los mismos, presupuesto con el cual han sido ejecutados los contratos y si ha habido lugar a vigencias futuras (...), comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones (...), garantías exigidas”*

En relación con el Estudio de la Oferta, la Guía de CCE contempla que la información necesaria para realizar este análisis puede encontrarse en distintas fuentes. Así mismo, que: *“la comunicación previa, abierta, directa y reglada con los posibles proveedores es fundamental para contextualizar el análisis económico y para comprender la información financiera que ofrecen los sistemas de información. Si la información requerida no está disponible en los sistemas de información, los mismos proveedores pueden ser la fuente de estos datos”... “CCE recomienda a la entidad estatal diseñar e implementar escenarios y procedimientos de solicitud de información a los potenciales oferentes”<sup>11</sup>. Esta recomendación se orienta a que la Entidad Estatal defina qué información, cuando, por qué medio y a quien la solicitará.”*

Resultado de la evaluación de los estudios llevados a cabo por CCE, se evidenciaron debilidades que repercuten negativamente en el alcance y el impacto de ellos esperado, tal como se presenta a continuación.

#### ANÁLISIS DE LA DEMANDA:

##### 1. AMP Tiquetes Aéreos:

El Estudio de mercado<sup>12</sup> realizado por CCE para el AMP de Tiquetes aéreos señala en su introducción que “El estudio en mención, identificó los bienes y/o servicios cuya adquisición por medio de AMP representa mayores beneficios para el Estado. La identificación fue realizada teniendo en cuenta: (i) el análisis histórico de los datos sobre adquisiciones públicas de tales bienes y servicios para conocer prácticas y tendencias en las adquisiciones; (ii) la agrupación de información común en Entidades Estatales; y (iii) la evaluación del potencial de colaboración entre Entidades Estatales para presentar de forma coordinada al mercado sus necesidades”.

El Estudio de mercado realizado por CCE para el AMP de tiquetes aéreos, en el acápite de conclusiones señala que *“...Un AMP en este sector es conveniente porque permite obtener un mejor valor por dinero en el suministro de Tiquetes*

<sup>11</sup> Solicitud de información (*Request for information -RFI*)

<sup>12</sup> Aunque la Guía de CCE hace alusión al estudio del sector, en la práctica el producto del mismo se denomina Estudio de Mercado, documento que también hace las veces de estudio previo del proceso licitatorio para seleccionar a los proveedores.

*Aéreos. Por un lado, al unificar las características técnicas de los servicios que contratan las Entidades Estatales se puede obtener un mejor precio pues se generan economías a escala, y por otro, las Entidades Estatales tienen un mayor poder de mercado al comprar servicios de características uniformes”. (...)*

El pliego de condiciones definitivo establecido por CCE para la participación de las agencias de viajes en el proceso licitatorio de tiquetes aéreos, en el acápite VII Criterios de evaluación de las ofertas, consideró para el factor económico (70 puntos), factor técnico (20 Puntos), y el apoyo a la industria nacional previsto en la Ley 816 de 2003 (10 puntos). El factor económico estableció los componentes del *service fee*<sup>13</sup> y descuento ponderado sobre el valor neto de los tiquetes aéreos, para lo cual estableció las tablas 8 y 9 para vuelos nacionales e internacionales respectivamente. *“El Proponente debe diligenciar en el SECOP II en el apartado – Cuestionario – la Oferta económica, completando el precio y el descuento de la totalidad de los Ítems relacionados en las Tabla 8 y 9”.*

Las tablas Nos. 8 y 9 establecidas por CCE y que se ilustran a continuación hacen referencia a la ponderación de descuentos en tiquetes aéreos nacionales e internacionales, especificando la Aerolínea, rango tarifario y el porcentaje de ponderación utilizado para cada aerolínea y rango, condiciones que fueron contempladas en el AMP CCE-283-1-AMP-2015 suscrito entre CCE y las agencias de viajes.

---

<sup>13</sup> El capítulo III, del pliego de condiciones define el Service Fee como el valor que puede cobrar una Agencia de Viajes por la expedición de un Tiquete Aéreo. Incluye entre otros, los costos directos, indirectos, tarifas y comisiones. Este valor no incluye la tarifa administrativa regulada por la Aerocivil, ni el valor del Tiquete Aéreo.

Tabla No. 8 Ponderación de descuentos en Tiquetes Aéreos nacionales

Tiquetes Aéreos Nacionales		
Aerolínea	Rango Tarifario	Ponderación
Avianca	Clase Económica Rango Promocional	16,4%
Avianca	Clase Económica Rango Económico	16,4%
Avianca	Clase Económica Rango Flexible	16,4%
Avianca	Clase Ejecutiva	6,2%
LAN	Clase Económica Rango Promocional	5,8%
LAN	Clase Económica Rango Económico	5,8%
LAN	Clase Económica Rango Flexible	5,8%
Viva Colombia	Clase Económica Rango Promocional	3,5%
Viva Colombia	Clase Económica Rango Económico	3,5%
Viva Colombia	Clase Económica Rango Flexible	3,5%
Satena	Clase Económica Rango Promocional	1,4%
Satena	Clase Económica Rango Económico	1,4%
Satena	Clase Económica Rango Flexible	1,4%
Easy Fly	Clase Económica Rango Promocional	1,2%
Easy Fly	Clase Económica Rango Económico	1,2%
Easy Fly	Clase Económica Rango Flexible	1,2%
Copa	Clase Económica Rango Promocional	0,9%
Copa	Clase Económica Rango Económico	0,9%
Copa	Clase Económica Rango Flexible	0,9%
Aero Antioquia	Clase Económica Rango Promocional	0,5%
Aero Antioquia	Clase Económica Rango Económico	0,5%
Aero Antioquia	Clase Económica Rango Flexible	0,5%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Promocional	0,9%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Económico	0,9%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Flexible	0,9%

Tabla No. 9 Ponderación de descuentos en Tiquetes Aéreos Internacionales

Tiquetes Aéreos Internacionales		
Aerolínea	Rango Tarifario	Ponderación
Avianca – Aerogal – Taca- Lacsá	Clase Económica Rango Promocional	12,4%
Avianca – Aerogal – Taca- Lacsá	Clase Económica Rango Económico	12,4%
Avianca – Aerogal – Taca- Lacsá	Clase Económica Rango Flexible	12,4%
Avianca – Aerogal – Taca- Lacsá	Clase Ejecutiva	6,2%
Copa	Clase Económica Rango Promocional	4,3%
Copa	Clase Económica Rango Económico	4,3%
Copa	Clase Económica Rango Flexible	4,3%
Copa	Clase Ejecutiva	2,2%
American Airlines	Clase Económica Rango Promocional	1,6%
American Airlines	Clase Económica Rango Económico	1,6%
American Airlines	Clase Económica Rango Flexible	1,6%
American Airlines	Clase Ejecutiva	0,8%
LAN	Clase Económica Rango Promocional	1,3%
LAN	Clase Económica Rango Económico	1,3%
LAN	Clase Económica Rango Flexible	1,3%
LAN	Clase Ejecutiva	0,6%
Jet Blue	Clase Económica Rango Promocional	1,1%
Jet Blue	Clase Económica Rango Económico	1,1%
Jet Blue	Clase Económica Rango Flexible	1,1%
Jet Blue	Clase Ejecutiva	0,5%
Spirit	Clase Económica Rango Promocional	1,0%
Spirit	Clase Económica Rango Económico	1,0%
Spirit	Clase Económica Rango Flexible	1,0%
United	Clase Económica Rango Promocional	0,8%
United	Clase Económica Rango Económico	0,8%
United	Clase Económica Rango Flexible	0,8%
United	Clase Ejecutiva	0,4%
Iberia	Clase Económica Rango Promocional	0,6%
Iberia	Clase Económica Rango Económico	0,6%
Iberia	Clase Económica Rango Flexible	0,6%
Iberia	Clase Ejecutiva	0,3%
Lufthansa	Clase Económica Rango Promocional	0,6%
Lufthansa	Clase Económica Rango Económico	0,6%
Lufthansa	Clase Económica Rango Flexible	0,6%
Lufthansa	Clase Ejecutiva	0,3%
Delta	Clase Económica Rango Promocional	0,5%
Delta	Clase Económica Rango Económico	0,2%
Delta	Clase Económica Rango Flexible	0,2%
Delta	Clase Ejecutiva	0,2%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Promocional	4,8%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Económico	4,7%
Otras Aerolíneas	Clase Económica Rango Flexible	4,7%
Otras Aerolíneas	Clase Ejecutiva	2,3%

El porcentaje de ponderación definido por CCE en las tablas 8 y 9 de los pliegos de condiciones, posteriormente aplicado en el AMP, determinó de manera fija los porcentajes de ponderación para todas las entidades compradoras, cuando las

mismas tienen necesidades diferentes ya sea por su objeto misional o por las funciones que cumplen.

Aunque CCE realizó la modificación del AMP el 12 de febrero de 2016, modificación que permite a las entidades compradoras establecer los porcentajes de ponderación de sus necesidades, es necesario destacar que hasta el 12 de febrero de 2016 se transaron 77 ODC por \$82.547 millones, lo que representa el 36% del total de las ODC del AMP (\$227.940 millones) con corte a 31 de diciembre de 2016, sin que fuera posible para las entidades compradoras establecer en la solicitud de cotización la selección de aerolíneas y rangos tarifarios acordes con sus necesidades.

Por el contrario, éstas tuvieron que presentar su solicitud de cotización incluyendo ítems de aerolíneas y rangos tarifarios para los que no se preveía requerimiento alguno. Ello implicó que en la selección del proveedor se incluyeran ofrecimientos de porcentajes de descuentos para ítems que posteriormente no iban a ser requeridos.

De la evaluación realizada también se encontró que dentro del contenido de los estudios de mercado del AMP no se evidencia el análisis del impacto que tiene para las entidades compradoras, las adquisiciones de tiquetes aéreos mediante el uso de convenios o beneficios corporativos obtenidos directamente con las aerolíneas. De igual forma, el AMP no señala cuál sería la alternativa para las entidades compradoras en caso de requerir alguna ruta no cubierta por los GDS<sup>14</sup> que tiene el proveedor, bajo los principios de los AMP.

A pesar que el objetivo de los AMP es obtener un mejor valor por dinero, un mejor precio generado por economías de escala y un mayor poder de mercado al comprar servicios de características uniformes, del análisis a la ODC 4951 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se observó lo siguiente:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores – en adelante la Cancillería, celebró convenio de afiliación a preferencia “Programa para Viajes Empresariales” No. 1395, mediante el cual una aerolínea le proporciona beneficios como cliente corporativo por la utilización de sus servicios de transporte aéreo de pasajeros, beneficios representados en el suministro de tiquetes de los cuales solamente se cancelan los impuestos respectivos. La Cancillería, durante la vigencia de la ODC 4951 hizo uso del beneficio brindado por la aerolínea, redimiendo los tiquetes a que tenía derecho, pero cancelando una

<sup>14</sup> GDS: Sistema de distribución global de reservas utilizado por Agencias de Viajes para acceder en tiempo real a la oferta de Tiquetes Aéreos disponibles en el mercado.

tarifa administrativa a la agencia de viajes como se describe en la siguiente tabla.

**Tabla 1.** Tarifas Administrativas a tiquetes vía convenio de afiliación

VIGENCIA	No. TKT REDIMIDOS	T. ADTIVA	IVA T.A
2016	225	10,685,581	1,709,694
2017	32	1,453,745	276,210
Total	257	12,139,326	1,985,904

Fuente: Cancillería

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Los Pliegos de condiciones y el AMP establece que *“El Proponente debe contar con al menos un GDS que permita reservar y emitir en tiempo real las diferentes opciones del mercado de Tiquetes Aéreos. El Proponente debe adjuntar certificación emitida por un GDS para acreditar la relación comercial y la vigencia del contrato entre las partes. El Proveedor debe mantener al menos un GDS operativo y utilizarlo para el suministro de Tiquetes Aéreos durante la vigencia del AMP”*.

Se evidenció que en la ODC 4951, la agencia de viajes ganadora ha adquirido 456 tiquetes a través de otras agencias, dentro de las cuales se encuentra EDREAMS<sup>15</sup>, situación que implica permitir el uso de mecanismos alternos al GDS, no contemplados en el AMP, para satisfacer la demanda de las entidades, lo que conduce a que no se otorguen los descuentos establecidos en el AMP y se ocasionen gastos adicionales para la entidad compradora, como los gastos de gestión cobrados por terceros y la tarifa administrativa facturada por la agencia de viajes ganadora por realizar esta gestión. Esta situación se presenta debido a que la ruta o destino no se encuentra incluida dentro del GDS de la agencia de viajes ganadora, por lo que debe adquirirse a un tercero, para luego ser facturada a la entidad compradora, como se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 2.** Tarifas Administrativas a tiquetes vía Otras Agencias

VIGENCIA	No. TIQUETES ADQUIRIDOS	TARIFA ADTIVA	IVA TARIFA ADTIVA
2015	1	214,500	34,320
2016	278	36,186,411	5,789,838
2017	177	17,010,115	3,227,816
TOTAL	456	53,411,026	9,051,974

Fuente: Cancillería

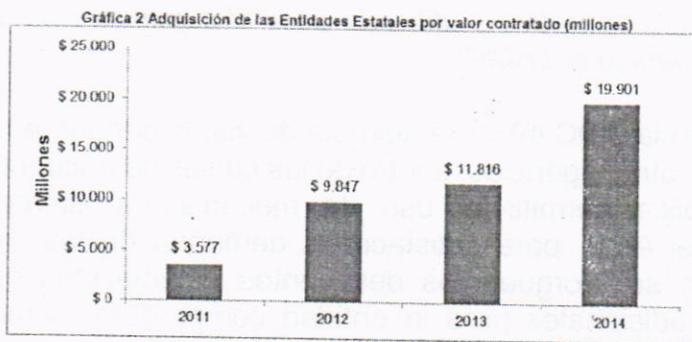
Elaboró: Equipo Auditor CGR

<sup>15</sup> EDREAM Agencia de viajes Online

- Otra situación evidenciada ocurre cuando la aerolínea está dentro del GDS del proveedor ganador; sin embargo, no tiene convenio con ésta. Este caso da lugar a que no se otorgue el descuento establecido en el AMP.

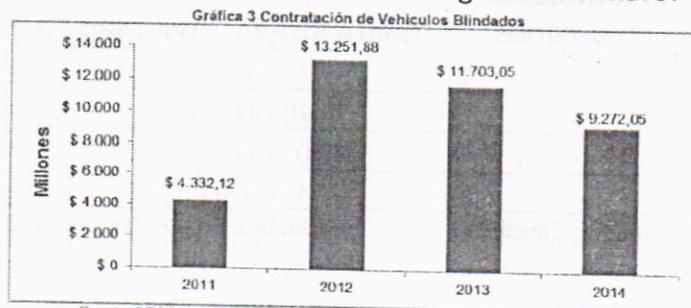
## 2. AMP Blindaje y Vehículos Blindados:

El estudio de la demanda frente al componente “**análisis de Información de pagos para la compra de Vehículos Blindados**” señala que “CCE analizó la base de datos del SIIF, correspondiente a las vigencias de 2011, 2012, 2013 y 2014. Para seleccionar la muestra, CCE realizó un filtro de los compromisos para Blindaje y Vehículos Blindados con cargo al presupuesto de funcionamiento e inversión.” (...) Cabe resaltar que un gran número de contratos se realizan a través de contratación reservada lo cual no permite agregar esta información.” Así mismo, presenta el siguiente histograma con los resultados:



Fuente: elaboración Colombia Compra Eficiente con base en SIIF.

En el título de “*Análisis de la contratación de las Entidades Estatales*” contenido en el Estudio de Mercado, señala que CCE analizó la información del SECOP para las vigencias 2011, 2012, 2013 y 2014, el cual fue filtrado por suministro de blindaje y vehículos blindados, y tomando una muestra de 52 contratos, destacando que estas cifras pueden estar subestimadas por cuanto la mayor parte se realiza mediante contratación reservada, habiendo elaborado el siguiente cuadro:



Fuente: SECOP 2012 a 2014. Cálculos realizados por Colombia Compra Eficiente.

Las debilidades detectadas corresponden a:

1. El estudio no especifica la población determinada ni las muestras tomadas en relación con ésta; tampoco las variables o atributos establecidos para definirlos.
2. El estudio señala que *"La muestra no incluye el arrendamiento de Vehículos Blindados dado que esos bienes no hacen parte del alcance del presente AMP"*. Sin embargo, en las motivaciones y conclusiones de los estudios del sector y de mercado no permiten conocer las razones por las cuales no fue incluido el arrendamiento de vehículos blindados ni otras opciones de adquisición del servicio, aunado a que la Unidad de Nacional de Protección toma en arrendamiento vehículos blindados para prestar el servicio de seguridad a entidades del sector público mediante convenios interadministrativos. Se infiere que CCE no determinó las ventajas o desventajas ni el análisis de la relación costo beneficio del arrendamiento frente a las otras alternativas, pese a que esta opción reduce los costos asociados a personal, mantenimiento, seguros, matrícula, autorizaciones, entre otros.
3. El estudio señala que *"El mayor comprador de Vehículos Blindados son las Fuerzas Armadas en cuyos contratos se adquieren en promedio 30 Vehículos Blindados por año"*. Sin embargo, no fue factible verificar el promedio citado debido a que CCE señaló que correspondió a reuniones informativas realizadas con las Fuerzas Armadas, las cuales no están documentadas.
4. El estudio no discrimina la información en relación con los servicios de blindaje y la compra de vehículos blindados ni lo concerniente a mantenimientos, es decir, la entidad relaciona valores globales por año; razón por la cual no es factible determinar a partir del estudio el número de contratos por cada uno de éstos ítems, y entidades que lo adquieren, entre otros aspectos. Más relevante aún, cuando un solo estudio respalda dos AMP, el de blindaje y el de vehículos blindados.

Así mismo, el estudio señala: *"La mayoría de los contratos analizados corresponden a la adquisición de Vehículos Blindados y sólo un 1% corresponden a contratos de servicio de Blindaje."* Sin embargo, no señala el tipo de contratos, valor de los mismos y vigencia a que corresponden y sustentan dicho porcentaje.

5. La CGR solicitó y verificó la información del SIIF tomada en cuenta por CCE para realizar el estudio de demanda y evidenció que existen \$929 millones

(2.06%) del total de la contratación analizada (\$45.140 millones) que no corresponden al tipo de servicio analizado. Para la vigencia 2011, se tuvieron en cuenta \$519 millones de los cuales hay un (1) contrato por \$448 millones por concepto de servicio de blindaje de ventanearía y puertas las cuales constituyen un blindaje arquitectónico, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 3.** Análisis información pagos SIIF de AMP Blindaje y Vehículos blindados

Año	Reg. Totales	Valor total	Blindaje		Vehículos blindados		Convenio UNP		mantenimiento vehículos		No cumplen condiciones	
			registros	valor	registros	valor	registros	valor	registros	valor	Registros	valor
2011	14	\$ 3,576,775,849	2	\$228,842,840	6	\$ 2,816,016,645	0	\$ -	1	\$12,779,808	5	\$519,136,556
2012	16	\$ 9,846,974,310	1	\$142,000,240	10	\$ 8,429,455,064	2	\$ 1,141,708,000	0	\$ -	3	\$133,811,006
2013	12	\$11,815,964,795	0	\$ -	6	\$11,505,999,446	1	\$ 33,750,000	0	\$ -	5	\$276,215,349
2014	13	\$19,900,616,438	1	\$ 40,600,000	11	\$19,474,432,250	1	\$ 345,584,188	1	\$40,000,000	0	\$ -
Total	55	\$45,140,331,392	4	\$411,443,080	33	\$42,225,903,405	4	\$ 1,521,042,188	2	\$52,779,808	13	\$929,162,911
				0.91%		93.54%		3.37%		0.12%		2.06%

Fuente: CCE Elaboró: CGR

- En relación con la información del SECOP, para la vigencia 2011 por \$4.332 millones, no se presenta información respecto de las entidades o número de contratos que lo constituyen; para la vigencia 2012 de los contratos relacionados cinco (5) por \$4.787 millones (36%) no corresponden a servicio de blindaje o vehículos blindados sino a adquisición de vehículos corrientes, otros elementos entregados en donación y un convenio interadministrativo para la prestación de servicio de seguridad adelantado por la Unidad Nacional de Protección.

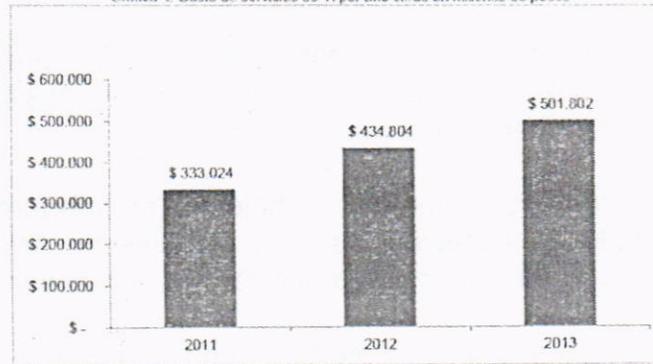
Para la vigencia 2014 se incorporó un contrato de la DIAN por \$615 millones que corresponde a un contrato interadministrativo con la Unidad Nacional de Protección no relacionado con el servicio de blindaje ni con la compra de vehículos blindados; adicionalmente, el valor es de \$345.684.188<sup>16</sup> por cuanto \$269.667.638 no fueron ejecutados y por consiguiente liberados. Caso similar ocurrió para la vigencia 2015, en la cual el costo del servicio fue de \$565 millones y \$335 millones fueron objeto de liberación.

### 3. AMP Conectividad, Nube Pública y Privada:

En el AMP de conectividad, nube pública y privada, el estudio de mercado señala: *“La información publicada por las Entidades en el SECOP en los años 2011, 2012 y 2013 en lo que respecta a contratos que de manera agregada están relacionados con servicios de TI como Conectividad y Centro de Datos, presenta un comportamiento creciente año a año, situación que coincide con la tendencia creciente de las inversiones de TI tanto de los proveedores como del Gobierno Nacional.”*

<sup>16</sup> Este valor incluye los costos asociados a la protección tales como: la nómina del personal de seguridad, armas y munición, equipos de comunicación, chalecos blindados, seguros de vida y otros costos.

Gráfica 4. Gasto de servicios de TI por año cifras en millones de pesos



Fuente: Colombia Compra Eficiente- SECOP

Sobre las cifras presentadas y la información histórica de demanda de estos AMP es necesario señalar que:

1. No especifican la población determinada ni la muestra tomada en relación con está; así como, las variables o atributos establecidos para definirla.
2. El estudio no discrimina la información en relación con los servicios de conectividad, nube privada y nube pública, es decir, la entidad relaciona valores globales por año por concepto de 'Tecnología de información' (TI), sin detallar cada uno de estos servicios; razón por la cual no es factible determinar a partir del estudio el número de contratos por cada uno de éstos ítems o las entidades que lo adquieren, entre otros aspectos, situación relevante si se tiene en cuenta que las cifras respaldan diferentes AMP.
3. Dentro del componente económico del estudio del sector no hace alusión a la dinámica de importaciones y exportaciones de este tipo de servicios, máxime cuando el estudio señala que los principales proveedores a nivel mundial son Amazon Web Services, Google Compute Engine, Microsoft Azure, Salesforce.com y Rackspace.
4. Dentro de los contratos que componen el análisis de la demanda no se evidencia el análisis en relación con el tipo de presupuesto (gasto, inversión y/o vigencias futuras) que ha sido afectado, ni se hace alusión al comportamiento de los contratistas.
5. En el estudio no se incorpora información respecto de las garantías exigidas en este tipo de contratos.

## ANÁLISIS DE LA OFERTA:

1. CCE no tiene implementados procedimientos específicos y formales de solicitud de información a los potenciales oferentes y/o proveedores de los bienes y servicios para la elaboración de estudios de mercado de los AMP.
2. Si bien se realizan reuniones o mesas de trabajo con proveedores, como reflejan los estudios de mercado de Dotación Escolar, de ellas no se deja constancia respecto del asunto tratado en la reunión, participantes, alcance y conclusiones<sup>17</sup>.

A partir del análisis de la demanda y la oferta se concluye que las deficiencias se generan en razón a que los estudios elaborados por CCE no contienen la información que permita entender y conocer las necesidades de bienes y servicios en forma segregada, sus características y condiciones técnicas y económicas específicas, y las diferentes opciones contractuales por medio de las cuales se satisfacen.

Uno de los supuestos esenciales de los AMP es que el servicio seleccionado por esta vía, respecto del cual se acuerdan condiciones de calidad, entrega y precio, sea uniforme –o, cuando se trata de demandas diferenciadas, se las trate segregadamente. Lo contrario sería imponer el servicio B a la entidad que requiere el servicio A o viceversa, con lo cual se desdibujarían los beneficios de los AMP para la entidad contratante.

Los estudios del sector son vitales para alcanzar los beneficios esperados de los AMP. Las deficiencias descritas en la implementación de tal instrumento por parte de CCE ponen en riesgo la obtención de resultados y el logro del impacto deseado, que derivan en acuerdos que no satisfacen en debida forma las necesidades; no garantizan la calidad esperada de los bienes y servicios; en AMP subutilizados o de escasa demanda, situaciones que generan mayores cargas administrativas y condiciones menos favorables para la generación de ahorros, dada la afectación en la relación costo-beneficio. A manera de ejemplo se cita el AMP de blindaje utilizado por 2 entidades en 2015 y 6 entidades en 2016 frente a un potencial de 121 entidades compradoras.

### ***Respuesta de la entidad***

***Respuesta de CCE respecto a la ponderación de descuentos en tiquetes nacionales e internacionales CC manifestó:***

<sup>17</sup> En respuesta al oficio ADCEE-020 CCE argumentó que las mesas de trabajo realizadas fueron de carácter informativo y por este motivo no vio la necesidad de constituir actas de reunión.

Mediante oficio de 23 de agosto de 2017 la entidad argumenta: Con base en el "Boletín Origen-Destino" de la Aeronáutica Civil de Colombia, CCE identificó, en la sección IV.B1. del estudio de mercado, las aerolíneas con mayor participación de mercado real en los vuelos nacionales e internacionales.

Esta información permitió a CCE establecer los porcentajes establecidos para dar pesos de ponderación a las aerolíneas según su participación en el mercado, los cuales fueron incluidos en las tablas 8 y 9 del pliego de condiciones.

Los documentos del proceso fueron sometidos a observaciones y CCE no recibió ningún comentario que le permitiera establecer que los pesos de ponderación eran distintos para alguna entidad estatal a los generales del mercado.

Durante la ejecución del AMP, algunas entidades compradoras manifestaron a CCE que, debido a su ubicación geográfica, no utilizarían aerolíneas con altos porcentajes de ponderación de las tablas 8 y 9 del pliego de condiciones, CCE tomó medidas correctivas inmediatas por lo que el 12 de febrero de 2016 modificó el AMP para permitirle a las EC establecer los porcentajes de ponderación según sus necesidades específicas.

### **Análisis de la Respuesta:**

La observación se mantiene toda vez que los estudios realizados desde la perspectiva de la demanda, se limitan a un análisis muy general de la compra pública a nivel de entidades y montos transados. Se observa que el análisis se concentra en el componente de la oferta. Sin embargo, los estudios de oferta simplemente identificaron las aerolíneas con mayor participación de mercado en los vuelos nacionales e internacionales información que constituyó el componente de mayor peso en la determinación de las ponderaciones de demanda.

Tal práctica deja de lado la identificación puntual de las necesidades y requerimientos presentados por las entidades compradoras, en tanto no se incluyen análisis por ejemplo a nivel de rangos tarifarios, aspectos que debían ser estudiados a través de históricos de compras para conocer las tendencias en las adquisiciones y con ello, perseguir el objetivo primordial de los AMP que es un mejor valor por dinero en el suministro de los tiquetes aéreos.

Ahora bien, pensar que los pesos de ponderación sean iguales para todas las entidades del Estado, es desconocer que las mismas cumplen misiones, deberes, tareas y objetivos completamente distintos, por lo cual los mismos debieron estar enfocados a satisfacer las prioridades y necesidades bajo mejores condiciones económicas.

El estudio de mercado no puede estar soportado exclusivamente en las observaciones que presenten las partes, para este caso, las entidades compradoras, toda vez que CCE debe conocer el comportamiento histórico de la

demanda, las necesidades y la forma de satisfacerlas. Pensar que las condiciones de los acuerdos están sujetas a las observaciones de las entidades compradoras significaría que la estructuración de los mismos a cargo de CCE no está soportada en análisis de diversas fuentes de información que sustenten la toma de decisiones y que permitan cumplir con la función de ahorrar tiempo, recursos y contribuir a la generación de valor por dinero en la adquisición de bienes y servicios.

Así las cosas, y pese a que se realizó la modificación el 12 de febrero de 2016, se transaron 77 ODC por \$82.547 millones, lo que representa el 36% del total de las ODC del AMP (\$227.940 millones) a 31 de diciembre de 2016, donde las entidades estatales debieron acoplarse a los términos establecidos en los pliegos de condiciones (tabla 8 y 9) con aerolíneas y rangos tarifarios para los que no se preveía requerimiento alguno, lo que trajo consigo que los proveedores (agencias de viajes) ofertaran descuentos y aerolíneas no requeridas por las entidades compradoras y con ello ganar la adjudicación de la ODC.

Si bien CCE tomó correctivos en febrero de 2016, esta decisión no subsanó las deficiencias de planeación toda vez que las entidades compradoras habían invertido su bolsa de recursos y no podían modificar las condiciones en las que se habían adquirido los servicios.

***En relación con la ODC 4951 del Ministerio de Relaciones Exteriores, CCE manifestó:***

*La sección IV.C. del Estudio de Mercado publicado el 3 de julio de 2015 en el SECOP II incluyó el análisis del impacto que tienen los convenios para las entidades estatales, visto en términos de beneficios económicos, ascensos de clase en vuelos, exoneraciones en el pago del diferencial de tarifa y otros beneficios en los siguientes términos:*

*“Las Aerolíneas ofrecen a las Entidades Estatales convenios comerciales. Los convenios incluyen beneficios económicos como descuentos sobre el valor del T.A y acumulación de millas para utilización exclusiva de las Entidades Estatales. Dependiendo del convenio, los descuentos pueden ser redimidos de manera inmediata, o trimestralmente según el consumo del periodo. Las Aerolíneas también brindan algunos beneficios limitados como ascensos de clase en vuelos; tarjetas diamante, oro y plata; exoneraciones en el pago del diferencial de tarifa, en caso de cambio; y en casos urgentes prioridad en el vuelo sobre los demás pasajeros.”*

*Adicionalmente, el Estudio de Mercado identificó que las Entidades Estatales pueden gestionar los convenios directamente con las Aerolíneas o a través de las Agencias de Viajes.*

*Por esta razón, CCE incluyó como requisito mínimo técnico y posterior obligación del Proveedor que este: “debe ofrecer y suministrar el personal y recursos requeridos (...) sin costos, comisiones o tarifas adicionales para la Entidad Compradora [para] gestionar convenios ante las aerolíneas utilizadas por la Entidad Compradora y otorgar a la Entidad Compradora la totalidad de los beneficios y descuentos obtenidos por los mismos” y que debe “abstenerse de sustituir descuentos otorgados por las Aerolíneas a las Entidades Compradoras por los descuentos cotizados dentro del AMP.”*

En relación con "la alternativa para las entidades compradoras en caso de requerir alguna ruta no cubierta por los GDS que tiene el proveedor, CCE afirmó que, *Si bien al Proveedor del AMP le fue solicitado un GDS en la licitación pública, debe garantizar el suministro de la totalidad de Tiquetes Aéreos disponibles en el sistema GDS, independiente del GDS particular con el cual tuviera o no convenio.*

*El AMP inició sobre la base de que la totalidad de Tiquetes Aéreos requeridos por las Entidades Estatales podían ser adquiridos a través del sistema GDS. Este hecho fue corroborado en su momento con el gremio, y Colombia Compra Eficiente no recibió observaciones de posibles proponentes ni de Entidades Estatales que señalaran la imposibilidad de adquirir todos los Tiquetes Aéreos requeridos por las Entidades Estatales a través del sistema GDS. En el primer trimestre de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó a Colombia Compra Eficiente que, en ciertas circunstancias, algunos Tiquetes Aéreos de determinadas Aerolíneas no podían ser adquiridos por medio del GDS.*

*Como consecuencia de lo anterior y con el fin de aclarar tal situación, Colombia Compra Eficiente está tramitando una modificación del AMP, para precisar el alcance del Mercado de Tiquetes Aéreos con relación al cual el Proveedor tiene la obligación de revisar y cotizar lo más económico, sin desconocer que en casos excepcionales y a solicitud de la Entidad Compradora deberá expedir Tiquetes Aéreos por otros medios de compra.*

*Así queda claro que la Entidad Compradora puede acceder a la totalidad de Tiquetes Aéreos adquiribles desde Colombia.*

- Respecto a la redención de los tiquetes a través del beneficio brindado por la aerolínea, CCE aseveró que "La Resolución 03596 de 2006 de la Aerocivil ordenó el cobro de la tarifa administrativa por la expedición de Tiquetes Aéreos a cargo de cualquier Agencia de Viajes. Este cobro es independiente del medio de pago y del contrato suscrito entre el usuario y la Agencia de Viajes.*

*Por lo anterior, en todo caso la Cancillería debe pagar la tarifa administrativa porque esta surge de una obligación no atribuible al AMP. De forma tal que aún en ausencia del AMP, la entidad habría tenido que pagar la tarifa administrativa por la expedición de Tiquetes Aéreos".*

*Referente a la adquisición de tiquetes a través de EDREAMS, manifestó: "El 14 de junio de 2017, Colombia Compra Eficiente se reunió con Agencia de Viajes y Turismo Goldtour S.A.S. y la Cancillería para aclarar asuntos relacionados con la ODC 4951. En dicha reunión, Colombia Compra Eficiente precisó que, por regla general, el suministro de Tiquetes Aéreos debe ser gestionado por GDS. Si una Aerolínea no está disponible en GDS y como caso excepcional la Entidad Compradora requiere este Tiquete Aéreo, el Proveedor lo expedirá por otro medio, pero la Entidad Compradora deberá someterse a las políticas del medio de expedición, las cuales deberán ser informadas por el Proveedor.*

*El GDS es un sistema de compra que permite comparar precios y disponibilidad para adquirir el Tiquete Aéreo más económico y conveniente para las necesidades de la Entidad Compradora. Sin embargo, excepcionalmente puede ser necesario el uso de otros medios de compra para garantizar la cobertura total de los trayectos requeridos por las Entidades Estatales. El uso excepcional de otros medios de compra no genera necesariamente gastos adicionales para la Entidad Compradora pues en todo caso la Cancillería tendría que pagar la tarifa administrativa porque la misma surge de una obligación legal no atribuible al AMP.*

*Por lo anterior, el uso excepcional de otros medios de compra distintos al GDS amplía la cobertura de servicio y le permite a las Entidades Compradoras satisfacer sus necesidades de Tiquetes Aéreos”.*

*“Respecto a los descuentos no otorgados cuando la aerolínea no se encuentra dentro del GDS, CCE responde que “Independiente de los convenios que tenga el Proveedor con las Aerolíneas, debe otorgar los descuentos cotizados a la Entidad Compradora”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

Referente al primer punto, los estudios de mercado hacen mención a los convenios comerciales que pueden suscribir las entidades compradoras con las aerolíneas, los cuales incluyen beneficios, descuentos tarjetas diamante oro y plata, entre otros. Sin embargo, los mismos, no presentan un análisis sobre el impacto económico que representa la suscripción de los mismos en el AMP de T.A., como es el caso de los reembolsos, las tarifas administrativas y demás impuestos que deben ser cancelados por la entidad compradora a la agencia de viajes por realizar estas gestiones administrativas.

Referente a que el AMP no señala alternativas en caso de que las entidades compradoras requieran rutas no cubiertas por el GDS a cargo del proveedor la entidad sostiene que el AMP inició sobre la base de que la totalidad de los T.A. podrían ser adquiridos a través del sistema GDS. Sin embargo, posteriormente se informó por parte de la Cancillería que no podrían ser adquiridos por este medio, ante lo cual se está tramitando modificación al AMP. Estas situaciones evidencian que CCE no realizó un estudio amplio y suficiente que le permitiera contemplar las tendencias del mercado, las rutas con mayor demanda, rutas no cubiertas o amparadas en los sistemas GDS, y crear alternativas ante dichas situaciones, sin esperar a que las mismas entidades compradoras manifiesten la dificultad.

En lo que respecta al pago de la tarifa administrativa en la redención de los T.A., la CGR no cuestiona la Resolución 03596 de 2006<sup>18</sup>, relacionada con el cobro de la tarifa administrativa a favor de las agencias de viajes e intermediarios en las ventas de servicio de transporte aéreo nacional e internacional. La CGR no considera que la simple celebración del AMP dé lugar al cobro de la tarifa y en tal sentido, lo que cuestiona es que, pese a que la agencia de viajes no despliega una gestión, se genere un valor que debe ser cancelado por la cancillería, alejándose del objetivo primordial que tienen los AMP, que es la obtención de mayor valor por dinero y generar economía a escala. Estas situaciones deben ser objeto de estudio en los AMP, con el fin de generar beneficios a favor de las entidades compradoras.

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas sobre tarifas y comisiones aplicables en las ventas de tiquetes para la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

En cuanto a los tiquetes adquiridos por terceros, como el caso de "EDREAMS" la entidad no aporta criterios suficientes para desvirtuar la observación; por el contrario, sostiene en su respuesta que llevó a cabo reunión con la Cancillería y el proveedor a fin de precisar que en casos excepcionales y ante la necesidad se expedirá T.A por otro medio diferente al sistema GDS; sin embargo y como se afirmó, se han adquirido 456 T.A., lo que ha ocasionado mayores costos para la entidad, sin tratarse de casos excepcionales u ocasionales presentados en la ODC 4951, casos que además de no estar cubiertos por el sistema GDS no generan descuentos a cargo del proveedor, situación que evidencia que los estudios realizados por CCE no tuvieron la profundidad y detalle necesarios para identificar las características particulares de la necesidad, y las posibilidades y condiciones de su provisión, situación que impide generar ahorros y satisfacer las necesidades de las entidades compradoras.

Ahora bien, si se hace necesario emplear medios de compra distintos a los contemplados en sistemas GDS como lo establece el Acuerdo Marco, ello es evidencia de que el bien o servicio tiene características especiales que deben ser estudiadas y analizadas por CCE, con el objetivo de satisfacer la totalidad de las necesidades de determinados compradores bajo las mejores condiciones de costo-beneficio, y no esperar a que se presenten situaciones especiales por las entidades para ser analizadas posteriormente.

**En relación con los Acuerdos de Blindaje y Vehículos Blindados, CCE mediante oficio del 21 de junio de 2017 CCE manifestó:**

1. CCE filtró del conjunto de contratos publicados en el SECOP para las vigencias mencionadas, los contratos que en su objeto estaban las palabras "vehículos blindados" y "blindaje" y el resultado fue 52 contratos especificados, los cuales son la población objeto de análisis del estudio de mercado. Lo anterior porque consideró la pertinencia y conveniencia de un AMP- para la compra de vehículos blindados y el servicio de blindaje de vehículos.

2. El arrendamiento de vehículos blindados no ha sido considerado por CCE. El hecho que una Entidad Estatal arriende vehículos blindados no implica necesariamente que CCE deba estructurar un AMP. El propósito es agregar compras repetidas en muchas Entidades Estatales y constantes en el tiempo.

3. CCE reitera la respuesta a su comunicación ADCCE-019 y enfatiza el carácter informativo de la reunión entre CCE y las Fuerzas Armadas.

4. El estudio de mercado refleja la información de los contratos registrados en el SECOP en donde no es siempre posible discriminar la información de los componentes vehículo, blindaje y mantenimiento por cuanto muchas veces los contratos cubren distintos bienes y servicios.

*El mantenimiento del blindaje es un servicio rutinario asociado a la tenencia de vehículos blindados en una Entidad Estatal, el cual es ofrecido por los blindadores. Lo cual hace evidente la conveniencia*

de incluir el mantenimiento de blindaje en los servicios del AMP de blindaje. En el caso del AMP de vehículos blindados el mantenimiento es para el vehículo y para el blindaje.

En la etapa de planeación de los IAD para vehículos blindados (compra de vehículos blindados y servicios de blindaje), CCE evidenció que los proveedores de vehículos blindados son diferentes a los del servicio de blindaje por lo cual estructuró dos AMP. El estudio de mercado también muestra la necesidad de las Entidades Estatales de adquirir exclusivamente el servicio de blindaje (el 1% al que hace referencia su comunicación).

La ejecución de los AMP respalda lo anterior puesto que algunas Entidades Estatales demandan el servicio de blindaje y otras entidades vehículos blindados.

5. CCE utilizó el filtro de contratos descrito en el punto 1 de la respuesta a esta observación. Debido al uso de este filtro CCE incluyó algunos contratos que no se refieren al objeto del AMP, lo cual constituye un error involuntario. No obstante, el porcentaje de error de 2,06% no modifica las conclusiones del estudio de mercado que fueron sustento de los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación.

6. CCE utilizó el filtro de contratos descrito en el punto 1 de la respuesta a esta observación. Debido al uso de este filtro CCE incluyó algunos contratos que no se refieren al objeto del AMP, lo cual constituye un error involuntario. No obstante, el error no modifica las conclusiones del estudio de mercado que sirvieron como sustento de los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación.

7. El error no modifica las conclusiones del estudio de mercado que sirvieron como sustento de los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación. En todo caso es importante tener en cuenta que el SECOP no registra información sobre ejecución presupuestal. Esta aparece en el SIIF. CCE utilizó la información de SIIF para estimar el valor del AMP.

### **Análisis de la Respuesta:**

1. CCE señala que “filtró del conjunto de contratos publicados en el SECOP para las vigencias mencionadas, los contratos que en su objeto estaban las palabras “vehículos blindados” y “blindaje”; sin embargo, en la verificación realizada por la CGR se evidencian contratos que incorporan estos conceptos o conceptos similares, pero que no fueron incluidos en el análisis de CCE, tal como se presenta en la siguiente tabla en los que se muestran los más representativos.

**Tabla 4. Contratos de Blindaje y Vehículos blindados no considerados en el Estudio de Mercado.**

Proceso	No. del Contrato	Entidad	Tipo de proceso	Estudio de mercado	Valor	Descripción del bien
FSCC No. 0003-2012	0135*2012*000231	ATLÁNTICO - GOBERNACIÓN	Licitación Pública	NO	1.287.000.000	COMPRA VENTA DE (4) CAMIONETA TIPO STATION WAGON CINCO (5) PUERTAS, 4 X 4, Y (2) CAMIONETA TIPO PLATON 4 X 4 BLINDADO NIVEL III DE LA NORMA NIJ 0308.01 PARA FORTALECER EL ESQUEMA DE SEGURIDAD DEL EJERCITO NACIONAL
SUBASTA INVERSA 10 DE 2012	172 de 2012	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	Subasta inversa electrónica	no	\$1,911,008,880.00	Adquirir vehículos tipo camioneta Station Wagon 4x4, blindadas, NIVEL B3 - B4 o su equivalente
CD 003-2011	013-1-2011	FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA NACIONAL (FORPO)	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	no	1.157.680.000	DOS (02) VEHÍCULOS TÁCTICOS BLINDADOS 4X4 NIVEL B7 DE LA NORMA CEN-EN 1063 CONTRA MUNICIÓN 7.62 X 51 A. P. PARA TRANSPORTE
274-00-A-COFAC-DISER-2011	274-00-A-COFAC-DISER-2011	Fuerza Aerea Colombiana	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	no	716.000.000	DOS (02) CAMIONETAS CINCO PUERTAS DOBLE TRACCIÓN CON BLINDAJE NIVEL III,
137-CEITE-DITRA-2012	785-CEITE-DITRA-2012	EJÉRCITO NACIONAL	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	no	3.654.000.000	ADQUISICIÓN DE CAMIONETAS CINCO PUERTAS 4X4 CON BLINDAJE III

Fuente: SECOP Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior, lleva a determinar que existen dentro del SECOP contratos por concepto de blindaje y vehículos blindados que hacen parte de la población objeto del estudio; sin embargo, se desconoce cuál es la representatividad de la misma, razón por la cual este numeral no es desvirtuado.

2. El equipo de auditoría en ningún momento señala que CCE debe celebrar un AMP de arrendamiento de vehículos blindados. Lo que se cuestiona es que esta forma de satisfacer la necesidad y la relación costo-beneficio a ella asociada no sea tenida en cuenta en el estudio del sector, más aún cuando la Guía para elaboración de estudios de Sector, en la página 9 señala que *“La Entidad Estatal debe recopilar en el estudio de la demanda la información que le permita responder las siguientes preguntas: (...)¿Cómo adquieren las Entidades Estatales y las empresas privadas este bien, obra o servicio?”*

*En el estudio de demanda CCE sugiere identificar y analizar los Procesos de Contratación de Entidades Estatales que han adquirido en el pasado el bien, obra o servicio para extraer las mejores prácticas e información pertinente para el Proceso de Contratación.”*

Así las cosas, se cuestiona la no identificación del número de entidades que satisfacen sus necesidades vía arrendamiento para, a partir de los datos, concluir respecto a la existencia de alternativas para proveer el servicio, a la pertinencia o no de la inclusión del arrendamiento de vehículos blindados como alternativa para satisfacer la necesidad, dada la relación costo/beneficio más favorable que ella puede implicar.

3. La respuesta dada no desvirtúa la observación presentada por el Equipo auditor, por cuanto la compra de vehículos blindados por las fuerzas armadas corresponde a información de contratación, que según la Guía de CCE debe especificar claramente aspectos asociados a la *cantidad del bien, obra o servicio (...), valor de los contratos y forma de pago (...), número de los*

*contratos suscritos para el efecto y vigencia de los mismos, presupuesto con el cual han sido ejecutados los contratos y si ha habido lugar a vigencias futuras (...), comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones (...), garantías exigidas, aspectos que de acuerdo con lo informado y tratándose de reuniones meramente informativas, no garantizan la certeza ni consistencia de los datos tomados como referente.*

4. CCE señala en su respuesta que: *“en el SECOP en donde no es siempre posible discriminar la información de los componentes vehículo, blindaje y mantenimiento por cuanto muchas veces los contratos cubren distintos bienes y servicios”,* Lo anterior indica que la información del SECOP no es fuente suficiente para identificar la necesidad y tomar decisión respecto a la creación de los AMP. En tanto CCE no accede a fuentes de información adicionales que permitan conocer en mejor detalle la necesidad, lo observado se mantiene.
5. Para los numerales 5 y 6 CCE señala que debido al filtro aplicado se incluyó algunos contratos que no se refieren al objeto del AMP, lo cual constituye un error involuntario. Esta circunstancia no desvirtúa las deficiencias respecto del análisis y depuración de la información extraída.

Para el numeral 7 CCE señala que los errores establecidos por el equipo de auditoría no afectan las conclusiones del Estudio del Sector. Al respecto es necesario precisar que cualquier imprecisión en la información que sustenta las decisiones de compra pública agregada altera las conclusiones en tanto no permite un conocimiento real de la necesidad, de las alternativas para su provisión, de los presupuestos asociados a la adquisición del bien o servicio, etc. Por lo antes expuesto se mantiene la observación presentada por el equipo de auditoría.

#### **Respuesta de la entidad respecto al AMP de Conectividad, Nube Privada y Pública**

*1. El texto que acompaña la gráfica indica que CCE analizó la información publicada por las Entidades Estatales en el SECOP en los años 2011, 2012 y 2013. De aquí se deduce que la información de la gráfica se refiere a la población de todas las Entidades Estatales que publicaron información en el SECOP, salvo como lo indica el párrafo a continuación de la gráfica, los contratos realizados por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FONTIC-.*

*2. CCE verificó que muchas Entidades Estatales adquirirían servicios de tecnología a integradores, incluyendo en el objeto del contrato conectividad, nube, equipos software, además de otros servicios ajenos a la tecnología. En estos contratos, además de los costos de intermediación que el integrador cobraba por administrar subcontratistas de cada uno de los servicios individuales hay riesgos asociados al desconocimiento del proveedor real de los servicios. En estos contratos no siempre es posible desagregar cada uno de los componentes que lo integran.*

Los errores mencionados en su comunicación en ninguna medida ponen en riesgo a las entidades estatales. La Contraloría llega a esa conclusión sin explicación alguna.

### **Análisis de respuesta respecto al AMP de Conectividad, Nube Privada y Pública**

1. La respuesta de CCE no desvirtúa lo señalado por el Equipo de Auditoria, por cuanto señala que se trata de la población pero no se indica cuántos contratos, cuantía, objeto del contrato (conectividad, nube privada y pública), número de entidades que adquirieron el servicio, cantidad de entidades obligadas, entre otros aspectos, más aún cuando la población es de carácter finito.
2. CCE manifestó en su respuesta que en *"estos contratos no siempre es posible desagregar cada uno de los componentes que lo integran"*; sin embargo, a dicha afirmación le hacen falta soportes que nos permitan responder preguntas como: i) ¿En lo que respecta a la población de contratos (cantidad y valor), fue verificada la posibilidad de desagregar los componentes?, ii) ¿Si fue revisada la totalidad de la población, en cuantos contratos presentan la información desagregada por componentes?, y iii) ¿Fue verificado por muestreo?, en caso afirmativo cuál fue el alcance de la muestra frente a la población? .  
Si no resultaba factible identificar los bienes y servicios de manera desagregada, no se contaba con la información que sustentara la suscripción de Acuerdos independientes. Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa lo observado.

Finalmente, expone CCE que los errores mencionados en ninguna medida ponen en riesgo a las entidades estatales y que *"la Contraloría llega a esa conclusión sin explicación alguna"*. Sobre el particular es de anotar que:

- i) los estudios de sector permiten no sólo conocer e identificar las necesidades de las entidades estatales sino las alternativas para satisfacerlas, que para el caso que nos ocupa consiste en sustentar que el bien o servicio es demandado por varias entidades del Estado de forma tal que sea pertinente su agregación mediante IAD o AMP.
- ii) La documentación de los análisis es una buena práctica, la cual ha sido considerada dentro de las recomendaciones que la OCDE le ha formulado al Gobierno Nacional.

iii) La guía para la elaboración de los Estudios del Sector señala que “*el alcance del estudio de sector debe ser proporcionado al valor del Proceso de Contratación*”, que para el caso que nos ocupa es relevante, por cuanto se espera que las entidades obligadas adquieran estos bienes o servicios vía AMP; así las cosas, el conocer la población y muestra de los contratos que fueron tomados por CCE y que sustentan sus conclusiones es pertinente.

En consideración a lo anterior, no se desvirtúa que existen falencias en los procedimientos aplicados a la elaboración de los estudios.

Por último, queda en firme la observación formulada por cuanto los estudios fueron preparados a partir de muestras sobre las cuales no se incluyó información en relación con la población, variables de selección, formas de adquisición del servicio, entre otros aspectos.

***Respecto a la inclusión de información de importaciones y exportaciones del bien o servicio***

*La página 4 de la Guía para la Elaboración de los Estudios del Sector indica que “Este documento contiene algunas recomendaciones generales de CCE, y no debe ser utilizado de manera mecánica.” La inclusión de gráficas de tendencia de importaciones y exportaciones permite dar un contexto sobre la categoría analizada, pero no constituye un requisito indispensable de todos los estudios de mercado.*

*CCE ha venido mejorando el procedimiento de elaboración de AMP, y ha creado una plantilla de estudio de mercado para incluir la información necesaria en cada IAD. En todo caso, esta herramienta no es una camisa de fuerza y debe ser utilizada con criterio por el estructurador del IAD, teniendo en cuenta la información relevante en cada caso.*

*Los estudios de mercado desarrollados por CCE recogen criterios holísticos a partir de los cuales determina variables y comportamientos de cada mercado analizado. Las cifras y datos incluidos en el estudio permiten diseñar de la mejor manera los documentos del proceso, identificar y tratar riesgos, incluir obligaciones en el contrato, y establecer fórmulas y criterios de evaluación. Una cifra por sí sola puede no aportar mayor valor al estudio.*

*CCE verificó que muchas Entidades Estatales adquirían servicios de tecnología en contratos integrales, en los que hay costos de intermediación que el integrador cobra por subcontratar cada uno de los servicios individuales. En estos contratos no siempre es posible desagregar cada uno de los componentes que lo integran.*

*En ese mismo sentido, el estudio de las garantías de este tipo de contratos integrales no permitía a CCE concluir el nivel adecuado para contratos separados, como fueron estructurados los AMP de tecnología. Por eso CCE incluyó en el pliego de condiciones de cada uno de estos AMP, un cálculo de garantías correspondiente a este nuevo esquema de tener contratos por aparte para cada tipo de servicio.*

## Análisis de la Respuesta:

CCE en su calidad de ente rector en materia de contratación define pautas y lineamientos que deben seguir las entidades públicas; si bien es cierto la Guía para elaboración de Estudios del Sector no debe ser aplicada de manera mecánica, en el componente de Aspectos Generales, como componente del estudio del sector, CCE sugiere tener en cuenta información del entorno económico, el cual involucra el *comportamiento de las importaciones, exportaciones ... en caso que aplique*, condición que aplica para los servicios de TI, incluido el de nube o *Cloud Computing*.

Este servicio, que está incluido dentro del sector de software y servicios de TI, crece en nuestro país según lo muestra las cifras de la ANDI. Adicionalmente, los servicios de TI cuentan con cifras oficiales y del Banco Mundial, que presentan el comportamiento de las importaciones y exportaciones del país, lo que brinda un conocimiento holístico del mercado. En caso de querer profundizar, se puede obtener información como la representatividad del sector público dentro de las importaciones. Acorde con el informe de caracterización del sector de software y TI en Colombia,<sup>19</sup> preparado con cifras oficiales de DIAN y DANE, las importaciones duplican las exportaciones en este tipo de servicio, el cual es ofertado principalmente por empresas extranjeras.

Si bien la Guía no es una *"camisa de fuerza ni debe aplicarse de forma mecánica"*, ésta aporta los parámetros básicos a tener en cuenta en los procesos contractuales para garantizar que los criterios a adoptar posteriormente en el proceso contractual reflejen en debida forma la necesidad que les da origen.

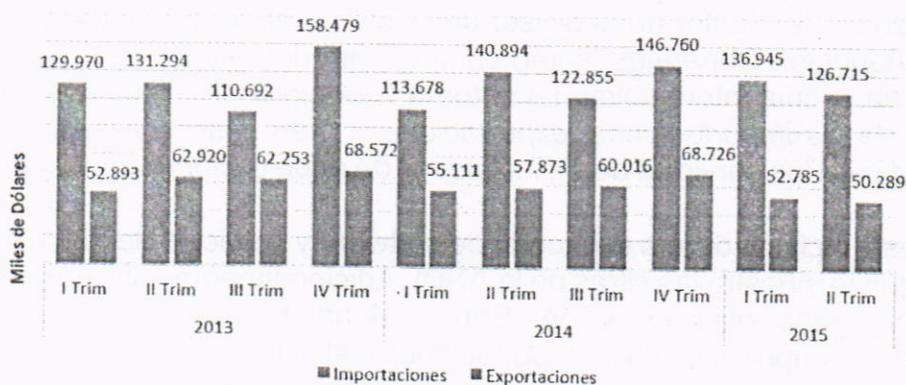
CCE identificó que *"muchas Entidades Estatales adquirirían servicios de tecnología en contratos integrales en los que hay costos de intermediación que el integrador cobra por subcontratar cada uno de los servicios individuales"*. Sin embargo, no se evidencian en el estudio de mercado ni en la respuesta a la observación de la CGR cifras que permitan establecer aspectos como: número de entidades analizadas, número de entidades que adquieren el servicio de forma global con su cuantía y número de entidades que lo adquieren de forma individual con desagregación de los componentes valorizados que permitan a la CGR verificar la afirmación.

Ahora bien, tal como lo señala CCE. el estudio de mercado *permite "identificar y tratar riesgos"* y una forma de cubrirlos es mediante las garantías, las cuales se analizan desde los estudios previos para identificar la forma, tipo de garantía entre otros aspectos. Así mismo, si CCE determinó que con la información disponible no

<sup>19</sup> <http://fcbi.unillanos.edu.co/escuelaing/Documentos/Insumos/InformeCaracterizacion2015.pdf>

era factible establecer por separado el tipo de garantía, tales análisis y conclusiones no están contenidos dentro del estudio de mercado.

Gráfico 8. Exportaciones e Importaciones de software y servicios de TI



Fuente:

<http://fcbi.unillanos.edu.co/escuelaing/Documentos/Insumos/InformeCaracterizacion2015.pdf>

Grafico tomado del informe de caracterización del sector de software TI en Colombia

Finalmente, la observación se mantiene considerando que los estudios de sector son una pieza fundamental en la estructuración de los AMP, por cuanto permiten conocer las necesidades de las entidades estatales, los proveedores que pueden satisfacerlas y atender el volumen de demanda esperado, entre otros aspectos.

#### **Respuesta de CCE respecto al análisis de la oferta:**

*CCE ha seguido la Guía para la Elaboración de los Estudios del Sector y ha definido para cada proceso qué información, cuándo, por qué medio y a quién la solicita. Esta información permite elaborar el estudio de mercado de cada IAD. CCE convoca a reuniones con proveedores y gremios y solicita información mediante solicitudes de información (RFI, por su sigla en inglés). La guía no establece que la Entidad Estatal deba crear procedimientos de uso obligatorio para sus procesos, pues esto no tendría ningún sentido pues los detalles dependen del mercado y las necesidades de la Entidad Estatal. CCE establece libremente cómo gestiona sus procesos y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 872 de 2003, sistema de gestión de calidad y lo dispuesto en el marco técnico del MECI.*

*Las principales conclusiones de las reuniones y mesas de trabajo están en los estudios de mercado de cada uno de los IAD.*

#### **Análisis de la Respuesta:**

Es de anotar que CCE señala que ha definido para cada proceso cuál información, cuándo, por qué medio y quién la solicita; sin embargo, no aportó el documento que avale esta afirmación, por consiguiente, no fue posible constatar qué tipo de información se solicitó, en qué momento, el responsable de solicitar la información

y de analizar las respuestas, las acciones a seguir en caso de no obtener respuestas, entre otros aspectos necesarios para calificar los estudios.

De otra parte, señala que solicita información mediante el RFI. Este protocolo involucra documentar, entre otros, el nombre, dirección e información de contacto del proveedor, así como datos e informaciones adicionales suministrados por los proveedores los cuales son indispensables.

Sin embargo, del análisis realizado se evidencia que la información solicitada a los posibles oferentes es meramente formal y general y no detalla las necesidades de la compra estatal, las características de los bienes existentes en el mercado y los mecanismos de provisión de la compra pública. Así las cosas, el componente de la oferta tampoco se hace bajo parámetros que garanticen un adecuado conocimiento de los bienes y servicios y de sus esquemas de provisión, ni de los posibles efectos que conlleva la agregación de la demanda.

Finalmente, se destaca el hecho que aunque la Guía contempla la necesidad de analizar el componente de Aspectos Generales en sus elementos técnico, económico y regulatorio, este componente también se realizó de manera general, condición que deriva en deficiencias o ausencia de la información necesaria para la estructuración de acuerdos que respondan eficazmente a las necesidades de la compra estatal y que contribuyan a la generación de ahorros producto de las economías de escala que ellos representan

### 3.1.2 Participación de Pymes y Mipymes

El sector empresarial en Colombia está clasificado por la Ley 590 de 2000<sup>20</sup>, que fue modificada por la Ley 905 de 2004. La ley divide el sector en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, considerando para tal efecto la cantidad de trabajadores y el volumen de activos totales, tal como se muestra a continuación:

*Tabla 5. Clasificación de las PYMES*

EMPRESA	PLANTA DE PERSONAL	ACTIVOS TOTALES
MICROEMPRESA	Menos de 10 trabajadores	Menos de 500 SMMLV
PEQUEÑA	Entre 11 y 50 trabajadores	Entre 501 y 5.000 SMMLV
MEDIANA	Entre 51 y 200 trabajadores	Entre 5.001 y 30.000 SMMLV

<sup>20</sup> Ley 905 de 2004, Artículo 2º. "Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro incluidas las Famiempresas pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbano, que respondan a los siguientes parámetros:"

FUENTE: Ley 905 de 2004

Confecámaras en el documento denominado "Cuaderno de análisis económico No. 11, de septiembre de 2016<sup>21</sup>" señala que a 2015 existen en el país 1'379.284 empresas, las cuales están clasificadas así:

**Tabla 6. Densidad empresarial, según segmento empresarial, 2015**

TAMAÑO	Total empresas 2015	Estructura porcentual 2015	Densidad empresarial (empresa/mil hab.)
TOTAL	1.379.284	100%	28,6
MICROEMPRESAS	1.273.017	92,1%	26,4
PEQUEÑAS	79.926	5,9%	1,7
MEDIANAS	19.980	1,5%	0,4
GRANDES	6.361	0,5%	0,1

FUENTE: Confecámaras

En el informe Perspectivas económicas de América Latina 2017, producido conjuntamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL, las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan más del 80% del empleo y más del 90% del total de empresas en América Latina<sup>22</sup>.

En Chile, según "*Innovacion.cl*<sup>23</sup>", las pequeñas y medianas empresas son una pieza clave dentro del desarrollo económico de un país. Cerca del 98% de las empresas en Chile generan casi el 70% del empleo en el país.

En Colombia, las Mipymes generan el 80.8% del empleo nacional concentradas principalmente en la Ciudad de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> De acuerdo con las cifras del Registro Único Empresarial y Social (RUES), entre 2011 y 2015 se incrementó el número de empresas formales en 15,7% correspondiente a una tasa de crecimiento promedio anual del 3,6%. En 2011 el stock de empresas del país era de 1.197.573 unidades productivas; 280.620 sociedades y 916.953 personas naturales. Cuatro años más tarde, este stock ascendió a 1.379.284, con un total de 370.318 sociedades y 1.008.996 personas naturales.

<sup>22</sup> El emprendimiento juvenil en América Latina está íntimamente ligado a la estructura del tejido empresarial en la región. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan más del 80% del empleo y más del 90% del total de empresas en América Latina. Sin embargo, las grandes empresas todavía contribuyen en casi un 70% al producto interior bruto (PIB) de la región. Estas asimetrías entre la distribución del empleo y la productividad – con una gran proporción de trabajadores concentrada en empresas menos dinámicas – también se refleja en la estructura de los proyectos de emprendimiento de la región. Tal "heterogeneidad estructural" puede asimismo constatarse en brechas persistentes, tanto para las empresas como para los emprendedores, en áreas claves como competencias, adopción de desarrollos técnicos y acceso a redes internacionales (OCDE/CEPAL, 2012).

<sup>23</sup> *Innovacion.cl* es un medio de comunicación digital, cuyo propósito es promover una cultura de la innovación y el emprendimiento en Chile, a través de la actividad periodística y editorial, en la que se muestre diariamente las noticias, perspectivas, herramientas y conocimientos más relevantes y actuales respecto de las actividades centrales y aledañas del fenómeno de la innovación, tanto en el país y sus regiones, como en el mundo

<sup>24</sup> Según información registrada en el reporte de Mipymes No. 3 publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Teniendo en cuenta el impacto económico y social de estas empresas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lidera proyectos para promover su participación, entre los que se destacan “Menos Trámites, Más Simples”; “Colombia Productiva”, “Compre Colombiano”, los cuales tienen como fin primordial su desarrollo, fortalecimiento, competitividad e internalización en el mercado nacional e Internacional.

Sin embargo, según estudio investigativo realizado por Suma de Negocios es notorio el fracaso empresarial de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en Colombia<sup>25</sup>. Este fracaso se atribuye generalmente a la ausencia de mecanismos de crédito, trámites administrativos, falta de relaciones con el sector gubernamental, con las instituciones financieras, con proveedores, distribuidores personal y en general con el entorno al que está expuesta, situación que genera inestabilidad en la sociedad debido a que estas empresas representan el 96.4% del parque empresarial nacional y generan el 80.8% del empleo nacional.

Los AMP, si no se aplican y se controlan debidamente, pueden llegar a contribuir a la concentración de la oferta en las grandes empresas, razón por la cual CCE debe prevenir, vigilar y aplicar correctivos a este riesgo.

En este contexto, la auditoría de desempeño evaluó la participación de las Pymes y Mipymes en la estructuración y operación de los AMP. Con este propósito planteó la aplicación de una encuesta para medir la participación de las mismas en dichos procesos.

La información suministrada por la Cámara de Comercio – CCIO - de Bogotá a la CGR indica que a 13 de marzo de 2017, existen 966 Pymes y Mipymes clasificadas en pequeñas y medianas empresas que prestan los servicios de comercio de combustible para automotores, comercio al por mayor de prendas de vestir, comercio de vehículos automotores nuevos, actividades de centros de llamadas (*Call Center*), mantenimiento y reparación de computadores y de equipos periféricos, limpieza general al interior de edificios y expendio de comidas preparadas en cafetería, como se detalla en la siguiente tabla.

---

<sup>25</sup> Artículo investigativo publicado por la editorial Elsevier, autores: Fredy Romero Espinosa, M.SC en Administración; Zuray Andrea Melgarejo Moloina Ph.D Profesora Universidad Nacional de Colombia y Mary Analí Vera- Colina, Ph.D. profesora Universidad nacional de Colombia

**Tabla 7. Pymes y Mipymes por Actividad Económica**

Actividad Económica	2. Pequeña	3. Mediana	Total general
4731 COMERCIO AL POR MENOR DE COMBUSTIBLE PARA AUTOMOTORES	211	112	323
4661 COMERCIO AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SÓLIDOS, LÍQUIDOS, GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS	104	46	150
4642 COMERCIO AL POR MAYOR DE PRENDAS DE VESTIR	122	24	146
4511 COMERCIO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES NUEVOS	72	48	120
4512 COMERCIO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES USADOS	56	9	65
8220 ACTIVIDADES DE CENTROS DE LLAMADAS (CALL CENTER)	37	19	56
9511 MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE COMPUTADORES Y DE EQUIPO PERIFÉRICO	41	7	48
8121 LIMPIEZA GENERAL INTERIOR DE EDIFICIOS	28	13	41
5613 EXPENDIO DE COMIDAS PREPARADAS EN CAFETERIAS	16	1	17
TOTAL GENERAL	687	279	966

Fuente: Cámara de Comercio Bogotá

Teniendo en cuenta los servicios prestados por las empresas referidas por la CCIO, se seleccionaron los AMP de Vehículos, Dotación de Vestuario y Actividades de Centro de Contacto para evaluar la participación.

Analizada la vinculación de proveedores en los tres (3) AMP seleccionados, se estableció:

- El AMP LP-AMP-059-2015 Vehículos II, con vigencia del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, fue adjudicado a 13 distribuidores de vehículos nuevos, dentro de los cuales se encuentran tres (3) empresas clasificadas por la CCIO como medianas empresas.
- El Contrato CCE-156-1-AMP-2014 de dotación de vestuario, con vigencia del 9 de diciembre de 2014 al 30 de noviembre de 2016, fue adjudicado a 21 empresas dentro de las cuales se encuentran siete (7) pequeñas y medianas empresas según certificado de la CCIO.
- El Contrato CCE-150-1-AMP-2014 Actividades de Centro de Contacto, con vigencia 26 de noviembre de 2014 al 26 de noviembre de 2016, fue adjudicado a nueve (9) empresas entre las cuales figuran cuatro (4) medianas según registros de la CCIO.

Con el fin de medir la percepción de estas empresas respecto a las posibilidades de participación en los procesos de selección de proveedores de bienes y servicios que

demandan las entidades del Estado a través de los AMP, se estructuró una encuesta para aplicarla a 44 de ellas que según la CCIO de Bogotá tienen RUP y prestan los servicios de comercio de vehículos automotores nuevos, comercio al por mayor de prendas de vestir y actividades de centros de contacto (*Call Center*).

De las encuestas aplicadas se obtuvieron 18 respuestas de Pymes, lo que equivale al 41% de las empresas que proveen los tres tipos de bienes y servicios objeto de estudio. Tales respuestas sustentan los análisis subsiguientes, los cuales fueron agrupados en tres categorías: conocimiento e información de la existencia de los AMP; participación en los procesos licitatorios, e impacto de la implementación de los AMP en las Mipymes.

- *Conocimiento e información de la existencia de AMP*

Nueve de dieciocho Mipymes afirmaron no tener conocimiento de la existencia de los AMP, por otro lado, 10 empresas respondieron no haber sido informadas sobre éstos y 12 contestaron que no fueron invitadas a participar en los acuerdos. Finalmente, 12 pymes dijeron que no tuvieron oportunidad de enterarse de la apertura de los procesos licitatorios de CCE.

- *Participación en los procesos licitatorios*

Ocho de dieciocho encuestados respondieron que los términos de los pliegos de condiciones de los AMP dificultaron su participación en las licitaciones. De igual manera, siete Mipymes afirmaron que no se tuvo en cuenta la capacidad técnica, financiera y legal de sus empresas para participar. Por otro lado, 10 entidades contestaron que no presentaron observaciones a los pliegos; de aquellas que enviaron observaciones, cinco quedaron satisfechas por la aceptación de sus observaciones.

- *Impacto en la Mipymes de la implementación de los AMP*

Ocho de dieciocho Mipymes afirmaron que la implementación de los AMP no impactó de manera considerable a sus empresas. Las 10 restantes que fueron impactadas positivamente, afirmaron que tuvieron mayor oportunidad de realizar negocios y mayor agilidad en el proceso de contratación.

Al analizar la participación de pymes y mipymes en los AMP- se realizó el comparativo de la primera y segunda generación en el AMP de vehículos. Se observó la participación de la firma Automayor, catalogada por la CCIO de Bogotá, como mediana empresa. En la primera generación del AMP, la mediana empresa tuvo una participación del 30% en las ODC transadas durante las vigencias 2014 y

2015, que corresponden a 144 ODC por \$60.775.2 millones que representan el 26% del valor del AMP. En lo que respecta a la segunda generación, según informe de supervisión de fecha 21 de julio de 2017, las entidades compradoras han colocado 514 ODC, entre el 23 de diciembre de 2015 y el 30 de junio de 2017, por \$206.127,36 millones, en los cuales Automayor ha tenido participación del 25%, correspondiente a 131 ODC por \$62.827.1 millones y un 30% del valor transado hasta la fecha.

Dada a la participación de Pymes en los AMP, CCE dentro del cumplimiento de su política y funciones, debe propender por generar activamente oportunidades de participación y estrategias específicas para incrementar la difusión y conocimiento de los acuerdos, iniciativas que podrían representar condiciones más favorables para la provisión de bienes y servicios, al mismo tiempo que se estaría contribuyendo a la función de redistribución del Estado al abrir posibilidades para que los beneficios de los AMP permitan la participación de mayor número de pymes y mypimes.

### 3.2 OPERACIÓN DE LOS AMP, CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES DE CALIDAD Y OPORTUNIDAD

La auditoría de desempeño evaluó los mecanismos empleados por CCE para hacer control y seguimiento al uso de los AMP por parte de las entidades obligadas, y al cumplimiento de las obligaciones y condiciones de calidad y oportunidad en la provisión de bienes y servicios, así como las medidas adoptadas en caso de evidenciar incumplimiento. Lo anterior en tanto el seguimiento y control resulta esencial para mitigar los riesgos de esta forma de contratación; su incumplimiento eleva las probabilidades de ineficacia en el servicio y de ineficiencia originadas en la relación precio-servicio, o priva al fisco de las expectativas de economías que motivaron la introducción de los AMP. Como resultado de la evaluación se establecieron las siguientes observaciones:

#### Observación 2. AMP Tiquetes Aéreos

El numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, establece que CCE es la entidad encargada de *"diseñar, organizar y celebrar los AMP y demás MAD"*; y es quien debe adelantar los procesos de selección para los AMP.

El análisis del sector realizado por CCE para el AMP de tiquetes aéreos, en el acápite de conclusiones señala que *"...Un AMP en este sector es conveniente porque permite obtener un mejor valor por dinero en el suministro de Tiquetes Aéreos. Por un lado, al unificar las características técnicas de los servicios que contratan las Entidades Estatales se puede obtener un mejor precio pues se*

*generan economías a escala, y por otro, las Entidades Estatales tienen un mayor poder de mercado al comprar servicios de características uniformes". (...) Los proveedores tienen acceso a los tiquetes aéreos disponibles en el mercado por medio de sistemas GDS. A través de estos sistemas, los proveedores cuentan con la capacidad de identificar y ofrecer a las entidades estatales los tiquetes aéreos más económicos disponibles en el mercado.*

CCE suscribió el AMP CCE-283-1-AMP-2015 con el objeto de establecer a) las condiciones para el suministro de los tiquetes aéreos al amparo del AMP; b) establecer las condiciones en las cuales las entidades compradoras se vinculan al AMP; c) las condiciones para el pago del suministro de tiquetes aéreos por parte de las entidades compradoras. El AMP fue suscrito con seis (6)<sup>26</sup> agencias de viajes en calidad de proveedores y estimó una vigencia de dos (2) años contados a partir del 17 de septiembre de 2015.

A pesar que el objetivo de los AMP es obtener un mejor valor por dinero, un mejor precio generado por economías de escala y un mayor poder de mercado al comprar servicios de características uniformes, se observó lo siguiente:

#### **ODC 5509 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF**

- Los pliegos de condiciones establecen: *los proveedores deben "Ofrecer las tarifas de Tiquetes Aéreos disponibles en el mercado incluyendo la más económica disponible".*

Al contrastar las facturas que soportan la ODC 5509 del ICBF frente a las remisiones y tiquetes remitidas por las aerolíneas, se observaron inconsistencias en las cifras debido a que la agencia de viajes facturó rangos tarifarios diferentes a los comprados en la aerolínea, diferencias que conducen a observaciones con posible incidencia fiscal, para lo cual se dará el respectivo traslado a la Contraloría Delegada para el Sector Social, para que se adelanten las investigaciones a que haya lugar.

A manera de ejemplo se traen a colación algunos casos:

---

<sup>26</sup> Agencia de Viajes y Turismo Goitour S.A.S.; Mayatur S.A.S.; Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A.; Subatours S.A.S. y Unión Temporal Novatours – Visión Tours 04-2015.

**Tabla 8.** Facturación agencia de viajes Vs información aerolínea

NRO DE TKT	TAIFA FACTURADA POR LA AGENCIA DE VIAJES				INFORMACIÓN REPORTADA AEROLINEA				DIFERENCIA
	TARIFA	YS	TASA	TOTAL CANCELADO	TARIFA	IVA	TASA	TOTAL AEROLINEA	
2460279966	\$ 829.500	\$ -	\$ -	\$ 829.500	\$ 719.000	\$ -	\$ 21.200	\$ 740.200	89.300
2460363020	\$ 289.000	\$ 46.240	\$ 7.200	\$ 342.440	\$ 160.000	\$ 25.600	\$ 7.200	\$ 192.800	149.640
2460420560	\$ 583.800	\$ -	\$ 118.810	\$ 702.610	\$ 473.900	\$ 75.820	\$ 25.400	\$ 575.120	\$ 127.490
2460403430	\$ 700.100	\$ 112.020	\$ 21.500	\$ 833.620	\$ 563.100	\$ 90.100	\$ 21.500	\$ 674.700	\$ 158.920
2460283952	\$ 296.000	\$ -	\$ 7.400	\$ 303.400	\$ 180.000		\$ 7.400	\$ 187.400	\$ 116.000
2460264806	\$ 424.000	\$ -	\$ 93.240	\$ 517.240	\$ 350.000	\$ 56.000	\$ 25.400	\$ 431.400	\$ 85.840
2460275211	310.600	\$ -	\$ 64.000	\$ 374.600	\$ 192.000	\$ 30.720	\$ 14.300	\$ 237.020	\$ 137.580

Fuente: ICBF y Aerolíneas

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De acuerdo con lo observado se concluye que tanto CCE en cumplimiento de sus responsabilidades de mitigación de riesgos de los AMP, como las entidades compradoras, deben fortalecer la labor de seguimiento y control en las compras realizadas para garantizar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos y garantizar el resultado esperado del AMP.

### Respuesta de CCE

*La supervisión de la ejecución de las Órdenes de Compra es responsabilidad de cada Entidad Compradora. En caso de que la Entidad Compradora encuentre diferencias o Cotizaciones con precios injustificados por el Proveedor deberá comunicar el posible incumplimiento a Colombia Compra Eficiente, para que esta adelante el procedimiento administrativo señalado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.*

### Análisis de la Respuesta:

Referente a la ODC 5509 el Equipo auditor hará los traslados respectivos a las áreas competentes en tanto la respuesta de la entidad no controvierte los hechos evidenciados. Se mantiene la observación teniendo en cuenta que la ausencia de supervisión de los actores involucrados en el proceso impide cumplir los objetivos de eficacia y economía que se espera de los AMP.

### Observación 3. ODC de la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC

El literal e, artículo 2 de la ley 87 de 1993 establece como unos de los objetivos del SCI: "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros"; el literal d, artículo 3 de la citada ley determina como una característica del control interno que "Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros" y el literal h, artículo 4 ibidem establece como un elemento para el SCI Interno el: "Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades".

El Manual Técnico del MECI 2014, implementado mediante el artículo 1, del Decreto 943 de 2014<sup>27</sup>, establece en el párrafo cuarto del eje transversal de información y comunicación que: *“A través de este eje se espera mejorar la transparencia frente a la ciudadanía por medio de la rendición de cuentas a la comunidad y el cumplimiento de las obligaciones frente a las necesidades de los usuarios.”*; señalando aspectos como que *“Las entidades deben satisfacer la calidad y seguridad de su información, optimizando el uso de los recursos disponibles, incluyendo aplicaciones, información, infraestructura y personas”*.

El literal d) de la normativa aplicable y reglas adicionales contenidas en los *“Términos y condiciones de uso de la TVEC”* dispone que: *“Las modificaciones, adiciones o la terminación de la ODC son la modificación, adición o terminación de un contrato y en consecuencia, la Entidad Compradora debe respetar la normativa aplicable, llegar a un acuerdo con el Proveedor y notificar la modificación, adición o terminación a CCE, presentar el soporte respectivo y adelantar el procedimiento definido por CCE para darle publicidad en la TVEC.”*

En desarrollo del proceso auditor se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. La ODC 1031 del ICBF colocada el 19 de diciembre del 2014 presenta 10 modificaciones, de las cuales no es factible determinar o establecer el motivo o justificación de la mismas ni la fecha de realización, por cuanto el sistema no tiene incorporado un campo en el cual se detalle la fecha, hora, y motivo de la misma, sólo recoge aquellos cambios que implican modificación del valor de la ODC.

Caso similar ocurre con las ODC 1024 que presenta tres (3) modificaciones, 1034 con cuatro (4) modificaciones, ODC 4739 y 8855 una modificación.

2. El 27 de diciembre de 2016 se verificó la consistencia de la información entre los informes de supervisión del AMP de Aseo y Cafetería emitidos el 20 de mayo de 2016 y 8 de septiembre de 2016 del Proceso Número LP-AMP-021-2014<sup>28</sup>, publicados en el SECOP, y la información de las ODC publicadas en la TVEC, evidenciando diferencias, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

<sup>27</sup> Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

<sup>28</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-123537>

**Tabla 9. Informes versus ODC**

No.	ODC	Valor orden de compra según informe	Valor Orden de Compra según TVEC	Diferencias
1	6692	\$ 5,417,966,247.00	\$ 3,940,339,089.00	\$ 1,477,627,158.00
2	6693	\$ 6,263,802,843.00	\$ 4,555,492,977.00	\$ 1,708,309,866.00
3	6694	\$ 6,677,871,164.38	\$ 4,856,633,574.00	\$ 1,821,237,590.38
4	7351	\$ 484,398,683.31	\$ 461,317,898.00	\$ 23,080,785.31
5	6352	\$ 15,582,347.84	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.84
6	6353	\$ 15,582,347.84	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.84
7	6354	\$ 15,582,347.84	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.84
8	6355	\$ 15,582,347.84	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.84
9	6357	\$ 15,582,347.00	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.00
10	6374	\$ 15,582,347.84	\$ 10,838,354.00	\$ 4,743,993.84
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 18,937,533,023.89</b>	<b>\$ 13,878,813,662.00</b>	<b>\$ 5,058,719,361.89</b>

Elaboró: Equipo Auditor Fuente: SECOP

Las deficiencias descritas evidencian debilidades de CCE como administrador de los Acuerdos y del sistema de información que los soporta, condiciones que afectan la eficacia del instrumento para generar información actualizada, consistente y confiable, en la cual se sustente el conocimiento de las partes interesadas y la toma de decisiones de revisión y mejoramiento del programa.

### Respuesta de CCE

Para los numerales 1 y 2 CCE señaló: *La TVEC es la plataforma en la cual las Entidades Estatales pueden adquirir bienes y servicios a través de IAD. Para usar esta plataforma es necesario el registro previo de la Entidad Estatal y de sus usuarios. La información de los eventos de cotización, órdenes de compra y sus modificaciones puede ser revisada por los usuarios de cada Entidad Estatal. La plataforma no permite a terceros el acceso a detalles por política de seguridad de la información. Para que un tercero pueda acceder a consultar información básica de las cotizaciones, órdenes de compra y sus modificaciones, CCE desarrolló una vista pública en su página web.*

*De otra parte, CCE administra las bases de datos del Sistema de Compra Pública y por eso está obligada a conservar y custodiar la información que registran las Entidades Estatales y los Proveedores. Los originadores y propietarios de esa información son quienes pueden hacer cambios a la información registrada y CCE no puede hacerlo.*

*La observación nos lleva a pensar que el equipo auditor confunde el cumplimiento del procedimiento definido por CCE para la publicidad de las modificaciones de las ODC en la TVEC con la información disponible en la vista pública.*

*1. La vista pública no permite ver los detalles a los que hace referencia su comunicación. La vista pública permite conocer información de la entidad compradora, el proveedor, los artículos, montos, fecha de inicio y vencimiento de una ODC.*

*Las modificaciones de la ODC 1031 de 19 de diciembre de 2014 de ICBF no pueden ser revisadas en la vista pública. Estos detalles deben ser revisados conjuntamente con el ICBF para lo cual el usuario debe ingresar a la plataforma con su respectivo usuario y contraseña y puede determinar en la TVEC cada uno de los cambios o modificaciones a las órdenes de compra.*

(...) Finalmente, queremos ser enfáticos en que no hay relación entre el literal (h) de la sección VI "Normativa aplicable y reglas adicionales" de los "Términos y condiciones para el uso de la TVEC" y el supuesto incumplimiento del principio de publicidad. El literal (h) hace referencia a la obligación de las Entidades Estatales de suministrar información cuando ésta sea solicitada y no a la publicación de información en la TVEC.

Para el numeral 3, CCE mediante oficio del 21 de junio de 2017 manifestó que: "Las diferencias señaladas en la observación responden a que el equipo auditor comparó el valor de las órdenes de compra que aparece en la vista pública en donde no aparece el valor de las modificaciones de las órdenes de compra, mientras que el informe de supervisión sí incluye el valor de las modificaciones.

La información contenida en el informe de supervisión es exactamente igual a la registrada en la TVEC. Por lo tanto, no hay afectación alguna al seguimiento.

El control interno de las Entidades Estatales y los organismos de control deben tener en cuenta la información del SECOP y cotejarla con la información presupuestal y de caja y hacer las preguntas relevantes a las Entidades Estatales objeto de control.

CCE ha solicitado presupuesto para trabajar en desarrollos web para permitir que la información de la TVEC esté en tiempo real en la vista pública."

### **Análisis de la Respuesta:**

Para los numerales 1 y 2, Si bien la TVEC es una plataforma transaccional que permite a las Entidades Estatales adquirir bienes y servicios a través de IAD, también lo es que:

- i) Las entidades que compran por este medio lo hacen con recursos públicos los cuales son objeto de verificación por partes interesadas (veedurías ciudadanas y/o Contraloría General de la República)
- ii) Las entidades conforme con la Ley 1712 de 2014, reglamentada mediante Decreto 103 de 2015 están en la obligación de publicar la información de su gestión contractual por medio del SECOP dentro del plazo previsto en la reglamentación. Que para el caso de las ODC se entiende surtida la publicación con su registro en la TVEC, la cual acorde con la Circular Externa 23 del 16 de marzo de 2017 no requiere publicarlas en SECOP, por cuanto ya está surtido el trámite.
- iii) No se está cuestionando el acceso a información sensible, lo que precisa es como las ODC que figuran en la vista pública no permiten a terceros interesados efectuar seguimiento de la información presentada en la observación, como es el caso de las motivaciones que llevaron a modificar en 10 oportunidades una ODC.

Para el numeral 2, el equipo de auditoría trabajó con la información publicada en TVEC con corte a 27 y 28 de diciembre de 2016, fecha en la cual se reportó la ODC inicial sin que se reflejara modificación alguna, tal como se presenta en los



instrucción a las entidades de que no es necesario publicar en el SECOP las órdenes de compra.

Finalmente, CCE señala que ha solicitado presupuesto para trabajar en desarrollos Web; sin embargo, no adjunta documentación alguna que soporte dicha afirmación, razón por la cual la observación se mantiene.

Se aclara que la alusión que se hace al literal h) corresponde al artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y no como equivocadamente lo asume CCE que el literal corresponde a las reglas adicionales establecidas en los "Términos y condiciones para el uso de la TVEC" publicada por CCE.

#### **Observación 4. Consistencia de información en AMP Combustible Bogotá I y II**

El artículo 2 de la ley 87 de 1993 consagra los objetivos del SCI y señala: "5.- *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*". Así mismo "g) *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación*"

El Manual Técnico del MECI 2014, adoptado mediante el artículo 1 del Decreto 946 de 2014 dentro su marco conceptual contenido en el numeral 5.1 objetivos específicos, establece "a) *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, que faciliten en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la organización por parte de los diferentes niveles de autoridad, permitiendo acciones oportunas de prevención, corrección y de mejoramiento*".

Contrastada el acta de liquidación del AMP Combustible Bogotá I y publicada en el SECOP con a la información contenida en la base de la TVEC entregada al equipo auditor, se estableció diferencia en siete (7) ODC por \$30.48 millones, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 10.** Información acta de liquidación y base de datos TVEC

VIGENCIA	LIQUIDACION		BASE DATOS		DIFERENCIA	
	OC	VR	OC	VR	OC	VR
2013	5	924,90	5	924,88	-	0,02
2014	489	48.694,10	488	48.694,05	1	0,05
2015	525	27.723,90	519	27.693,49	6	30,41
<b>TOTALES</b>	<b>1.019</b>	<b>77.342,90</b>	<b>1.012</b>	<b>77.312,42</b>	<b>7</b>	<b>30,48</b>

Fuente: CCE

Elaboró: Equipo Auditor

Al indagar sobre el mayor valor reportado en el acta de liquidación, CCE informó mediante correo electrónico del ocho (8) de febrero de 2017:

- *“El estado correcto de la orden No.79 es “cancelada”*
- *Las órdenes 5390, 5430, 6166, 6167 y 6168 pertenecen al AMP Combustible Bogotá I pero en la base completa enviada estaban catalogadas como Combustible Bogotá II.*
- *Las órdenes 5766, 5953 pertenecen al AMP Combustible Bogotá I pero tanto en la base enviada como en el informe estaban catalogadas como Combustible Bogotá II.*
- *La orden 6173 pertenece a Combustible Bogotá II pero en el informe se tuvo en cuenta como Combustible Bogotá I.”*

De lo anterior se evidencian deficiencias y falta de control en el manejo y reporte de la información del AMP de Combustible I y II, situación que conlleva a generar información errónea respecto del comportamiento del AMP y a no tener certeza sobre la veracidad de la información suministrada por CCE, aspectos que reducen la eficacia de la gestión de CCE en su rol de administrador de los Acuerdos.

### **Respuesta de CCE**

*“Las Entidades Estatales son responsables de registrar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (en adelante “TVEC”) la información de sus transacciones derivadas de los Instrumentos de Agregación de Demanda (en adelante “IAD”). Las Entidades Estatales con la solicitud de compra deben diligenciar información del IAD que desean utilizar, la necesidad de la compra, destinación del gasto, origen de los recursos, datos del supervisor de la ODC, fecha de vencimiento de la ODC, especificaciones adicionales de la entrega del bien o servicio, del certificado de disponibilidad presupuestal, entre otros.*

***CCE extrae de la TVEC la información registrada por cada Entidad Estatal para generar informes. La ODC es un contrato. La gestión de la ODC, la supervisión, los pagos y las eventuales modificaciones son responsabilidad de la entidad compradora y es esta quien tiene la obligación de publicar la ODC en la TVEC.***

*CCE es guardián de la información del Sistema de Compra Pública pero la información es de quien la genera. Por lo cual, CCE no puede modificar registros pues esto es del resorte del dueño de la información, de conformidad con las leyes aplicables.*

*Los errores en el registro de la información son responsabilidad de quien tiene a cargo el registro. Estos errores generan efectos nocivos para el Sistema de Compra Pública, afectando la información disponible para el mercado, para el público en general y para CCE como principal del sistema. Es por esto que constantemente invitamos a las oficinas de control interno y a los organismos de control a acompañarnos en las campañas por la calidad de la información y para asegurar que se cumpla el propósito de la norma que creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP -.*

*CCE trabaja continuamente en la revisión y depuración de la información de las herramientas del SECOP para mejorar la calidad de la información. Prueba de este trabajo, el cual debería estar precedido de un trabajo juicioso de la auditoría del control interno de las Entidades Estatales, es la identificación del error de registro mencionado en su comunicación de la referencia. En el acta de liquidación de Combustible Bogotá I el error de registro equivale al 0,04% del valor total de las transacciones realizadas en el AMP. Es por esto que hoy los reportes de la TVEC están a cargo de la Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico para asegurar que estos sean producidos por quienes administran la plataforma."*

### **Análisis de la Respuesta:**

Según Acta de supervisión del Contrato CCE-063-1-AMP-2013 AMP para el suministro de Combustible con Sistema de Control en EDS en Bogotá, de 6 de mayo de 2016, el Subdirector de Negocios de CCE, manifiesta: *"En mi calidad de supervisor del contrato CCE-063-1-AMP-2013 AMP para el suministro de Combustible con Sistema de Control en EDS en Bogotá (AMP), informo que realicé el seguimiento y vigilancia a su debida ejecución..."*

El numeral 3 de la misma dice: *"CCE envió a los Proveedores el 29 de abril de 2016 el proyecto de acta de liquidación del contrato CCE-063-1-AMP-2013 AMP para el suministro de Combustible con Sistema de Control en EDS en Bogotá para su aceptación y suscripción. No obstante, CCE no puede liquidar el contrato CCE-063-1-AMP-2013, hasta tanto la totalidad de las Órdenes de Compra colocadas a su amparo se encuentren ejecutadas y pagadas."*

La entidad en su respuesta manifiesta: *"En el acta de liquidación de Combustible Bogotá I el error de registro equivale al 0,04% del valor total de las transacciones realizadas en el AMP."*

Se confirma que en el acta de liquidación del contrato se presentan errores de registro que evidencian fallas de CCE como administrador del sistema, situación que afecta la eficacia del esquema dada la incertidumbre en la información que soporta la toma de decisiones, la observación se mantiene.

### **Observación 5. Cumplimiento de las Obligaciones - Entidades Compradoras**

El artículo 2.2.1.2.1.2.10 del Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, señala; *"Proceso de contratación para un AMP. CCE debe diseñar y organizar el Proceso de Contratación para los AMP por licitación pública y celebrar los AMP. El AMP debe establecer, entre otros aspectos, la forma de: a) evaluar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores y de los compradores; b) proceder*

frente al incumplimiento de las órdenes de compra; y c) actuar frente a los reclamos de calidad y oportunidad de la prestación”.

El numeral 1 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, que determina las funciones para CCE, señala: “Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

El numeral 12.9 de la cláusula 12 Obligaciones de CCE del AMP para la adquisición de vehículos CCE-126-1-AMP-2014, señala: “Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente AMP a cargo de los Proveedores y de las entidades compradoras”.

El instructivo para la suspensión de servicios de la TVEC a Entidades Compradoras establece el procedimiento para prevenir y corregir incumplimientos por parte de las entidades compradoras iniciando con el seguimiento, envío de la primera y segunda carta de aviso de incumplimiento de los IAD; carta y suspensión de la TVEC para las entidades no obligadas a los AMP en caso de persistir el incumplimiento, y reporte a los organismos de control y cabeza de sector con los documentos que soportan el incumplimiento.

Sin embargo y pese a las gestiones realizadas por CCE, se evidenciaron los siguientes casos de incumplimiento por \$ 1.177 millones, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Tabla 11. Casos de incumplimiento Entidades Compradoras**

IAD	PROVEEDOR	ENTIDAD COMPRADORA	ODC	VALOR	TIPO DE ENTIDAD
Vehículos	Los Coches	Gobernación del Atlántico	3922	N/A	No Obligada
Vehículos	Distribuidora Nissan S.A.	Alcaldía de Fonseca	3849	50,531,346.00	No Obligada
Vehículos	Sofasa	Instituto Colombiano Agropecuario	1106	813,023,057.00	Obligada
Dotaciones	Crystall	Ministerio del Trabajo- Dirección Territorial del César	5749	945,125.00	Obligada
Dotaciones	Permoda	Ministerio del Trabajo- Dirección Territorial Vichada	5750	910,020.00	Obligada
Dotaciones	Permoda	Ministerio del Trabajo- Dirección Territorial Vichada	5137	556,800.00	Obligada
Dotaciones	Twity S.A	Policía Nacional	6916	298,632,581.00	Obligada
Dotaciones	Permoda	SENA Regional Sucre	9354	11,130,664.00	Obligada
Dotaciones	Permoda	SENA Regional Sucre	9355	1,157,888.00	Obligada
<b>TOTAL</b>				<b>1,176,887,481.00</b>	

Fuente: CCE

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los incumplimientos presentados por las entidades compradoras, se traen a colación los casos que no vislumbran una pronta solución y que generan impacto negativo sobre los AMP y las entidades compradoras; así:

- Gobernación del Atlántico: Mediante ODC 3922 del 27 de agosto de 2015, por \$1042 millones, la Gobernación adquirió 11 camionetas para los diferentes organismos de seguridad.

A pesar de las obligaciones contenidas en el AMP CCE-126-1-AMP-2014, consistentes para el proveedor en "matricular el vehículo" y para la entidad compradora en "entregar al proveedor en un plazo máximo de 10 días calendario, contados desde la ODC, toda la documentación necesaria para matricular los vehículos"; en la actualidad se evidencia incumplimiento, toda vez, que existe una camioneta pendiente de matrícula.

De acuerdo con correo electrónico del 30 de marzo de 2017<sup>29</sup>, el vehículo "En la actualidad está en uso con el sistema de seguridad al señor Gobernador ..." sin que haya sido matriculado, vehículo que está expuesto a un nivel de riesgo alto, debido a la falta de gestión y cumplimiento de las obligaciones del AMP por parte de los actores.

- Alcaldía de Fonseca: El 21 de agosto de 2015, se celebró la ODC 3849, por \$336,8 millones para adquirir cuatro (4) camionetas PICK UP 4X4 doble cabina uniformada con destino a la fuerza pública del Municipio. El Ministerio del Interior asumiría el 85% del valor de la ODC - \$286,3 millones, y el Municipio de Fonseca el 15% restante - \$50,5 millones. El Ministerio canceló los \$ 286,3 millones quedando pendiente los \$50,5 millones a cargo del Municipio de Fonseca debido a que el Certificado de Disponibilidad Presupuestal no contaba con la apropiación presupuestal suficiente para dar cumplimiento al pago del contrato. A pesar de la solicitud de conciliación no se llegó a acuerdo alguno.
- Instituto Colombiano Agropecuario - ICA: El ICA informa que la ODC no fue registrada presupuestalmente. Se llevó a cabo conciliación ante la Procuraduría 129 judicial II para asuntos administrativos, sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decide improbar el acuerdo conciliatorio y se confirma en el auto que resuelve el recurso de reposición. Por lo tanto, se encuentra pendiente de pago.

<sup>29</sup> Correo electrónico enviado por la Gobernación del Atlántico

- Policía Nacional: Se produjo la ODC 6916 del 24 de febrero de 2016 para el suministro de 8509 pares de calzado civil para dama por \$488,2 millones los cuales fueron entregados a la Policía Nacional de la siguiente manera:

- 1.- Acta de entrega No. 153 del 19 de agosto de 2016 por 3.305 pares.
- 2.- Acta de entrega sin número del 27 de septiembre de 2016 por 3.932 pares
- 3.- Acta de entrega sin número del 9 de octubre de 2016 por 1.272 pares.

Pese a que se suscribieron las actas de entrega por los 8.509 pares, fueron recibidos materialmente por la Policía Nacional 2.495 pares de calzado quedando en custodia del proveedor TWITY 6.014 pares según acuerdo convenido entre el proveedor y la Policía Nacional.

Sin embargo, el 24 de octubre de 2016 se reporta un presunto hurto ocurrido en las bodegas de la firma TWITY, donde se encontraban en calidad de custodia el saldo de 6.014 pares de calzado.

De los 8.509 pares de calzado adquiridos por la policía Nacional, se cancelaron 3.305 pares, según factura tramitada el 2 de septiembre de 2016 por \$189,6 millones. Sin embargo, únicamente fueron recibidos 2.495 pares, quedando pendiente de entrega 810 pares de calzado por \$46,4 millones, que fueron supuestamente hurtados el 24 de octubre de 2016.

Del valor cancelado y hurtado que corresponde a 810 pares de calzado, se infiere un presunto detrimento fiscal por \$46.481.850; valor cancelado, pero no recibido el producto por parte de la policía Nacional.

De los hechos descritos se dará el traslado a las dependencias respectivas o instancias competentes.

Esta auditoría es consciente del esfuerzo de CCE en el diseño y estructuración del instructivo para la suspensión a las entidades compradoras de la TVEC en caso de incumplimiento; sin embargo, destaca que el mismo no surte los efectos esperados toda vez que se evidencian incumplimientos que permanecen sin solución desde hace uno o dos años, aunado a que las entidades compradoras obligadas no pueden ser suspendidas, situación que podría generar riesgos en la sostenibilidad y efectividad de los AMP debido a la ausencia de mecanismos que conminen al cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas por las partes.

### **Respuesta de CCE**

Mediante correo electrónico del 28 de julio de 2017 CCE manifestó:

*“CCCE se aparta del criterio del grupo auditor, y considera que la gestión para lograr el pago de las obligaciones sí ha tenido efecto. CCE carece de funciones de carácter policivo que permita obligar a las entidades a cumplir sus obligaciones. Compartimos la preocupación de que hay entidades compradoras que no honran sus compromisos con sus proveedores y en ese escenario tenemos un procedimiento tendiente a persuadir el pago. Las cifras por el contrario muestran que la labor persuasiva de CCE ha sido efectiva luego de las comunicaciones enviadas a las entidades compradoras estas han pagado 610 facturas que estaban en mora, quedan 9 críticas pendientes de pago (Ver anexo 1) y algunas aún en trámite.*

*Paralelamente, hemos informado de esta situación a los órganos de control para que dentro de sus competencias adelanten las acciones legales.*

*Entendemos que la mora en el pago genera desconfianza por parte de los proveedores y puede afectar. Sin embargo, es también cierto que los casos de incumplimiento constituyen la minoría de las operaciones transadas en la TVEC y que los proveedores cuentan con CCE para hacer seguimiento al pago oportuno de las facturas a diferencia del pago de las facturas derivadas de contratos hechos por fuera de la TVEC.*

*Los casos particulares de incumplimiento deben ser abordados por fuera de los IAD, CCE no tiene autoridad para forzar a la Entidades Estatales el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de las ODC. En la medida que el marco normativo no le permite actuación diferente a nuestra entidad, seguiremos haciendo todos nuestros esfuerzos administrativos y logísticos para que las entidades compradoras honren sus obligaciones, pero también solicitamos la colaboración de las autoridades que sí tienen facultades de inspección, vigilancia o control sobre esas pocas entidades compradoras que siguen incumpliendo las obligaciones derivadas de los IAD.*

### **Análisis de la Respuesta:**

CCE como entidad rectora en materia de contratación y obrando dentro del marco de sus funciones debe trazar políticas, planes, programas, presentar propuestas legislativas y de reglamentación que garanticen la operatividad y viabilidad en el cumplimiento de los AMP y en la ejecución de las ODC; que permitan exigir tanto a los proveedores como entidades compradoras el cumplimiento de lo pactado en los AMP, con el fin de garantizar la continuidad, confianza y éxito de los mismos.

La CGR conoce que CCE cuenta con un procedimiento persuasivo ante los incumplimientos, sin embargo, el mismo no puede considerarse efectivo por el pago de 610 facturas, cuando la cancelación de las facturas de los bienes y servicios suministrados hace parte de las obligaciones y de la esencia del AMP.

CCE tiene la potestad para presentar propuestas legislativas orientadas a establecer mecanismos o estrategias efectivas para prevenir o disminuir los índices de incumplimientos por parte de las entidades compradoras, de tal manera que ante la persistencia o reiterativos incumplimientos, cuente con las herramientas coercitivas. Aunado a que existen casos que presentan inviable solución y que

podrían terminar en procesos judiciales afectando y entorpeciendo la ideología y sostenibilidad de los AMP.

Ahora bien, pese a que el Decreto 1082 de 2015, señala que CCE debe diseñar y organizar el proceso de Contratación para los AMP y que éstos deben establecer aspectos como la evaluación del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores y compradores y actuar frente al incumplimiento de las ODC y frente a los reclamos de calidad y oportunidad en la prestación del servicio, CCE no ha gestionado normatividad pertinente y efectiva para suspender de la TVEC a las entidades obligadas que presentan incumplimiento. Simplemente envía dos comunicaciones con copia a otras instancias y se queda sin argumentos o herramientas para hacer valer las obligaciones contraídas dentro del AMP.

#### **Observación 6. Reporte de multas y sanciones a CCIO**

El Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en la subsección 5 Registro Único de Proponentes (RUP), artículo 2.2.1.1.1.5.7., información de multas, sanciones, inhabilidades y actividad contractual, señala:

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

El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto Nacional 019 de 2012 dispone en relación con éste tema que: “(...) 6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos. Las entidades estatales enviarán mensualmente a la CCIO de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados. Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señaladas por el Gobierno Nacional. El servidor público encargado de remitir la información, que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.”

El procedimiento conminatorio y sancionatorio de los IAD establece que una vez expedido el acto administrativo de incumplimiento, el funcionario encargado debe remitir copia del acto administrativo en firme que impone la sanción, a la CCIO respectiva.

En el desarrollo de la evaluación a los incumplimientos presentados por parte de los proveedores de AMP, se observó:

1.- CCE impuso sanción de incumplimiento al proveedor TWITY S.A., mediante la resolución 791 de 2015, confirmada mediante la Resolución 819 de 2015, por \$386.795 debido a incumplimiento en la ODC 2030 del AMP de dotación de vestuario. En la revisión realizada se evidenció que no había sido remitida a la CCIO copia de los actos administrativos sancionatorios para su respectivo registro en el certificado del RUP del proveedor.

2.- Mediante la Resolución 917 del 4 de febrero de 2016 expedida por CCE, se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 857 del 9 de noviembre de 2015, por medio de la cual se declara el incumplimiento contractual al proveedor Unión temporal CCE Eficiente, y hacer efectiva la cláusula penal por \$12,5 millones. Pese a que el artículo 4 de la mencionada resolución establecía *"Ordenar la publicación de la sanción impuesta a la Unión Temporal CCEficiente y el reporte de la misma a la CCIO respectiva, de acuerdo con lo señalado en la Resolución 857 de 2015 y el presente acto administrativo"*, no se evidenció el envío del acto administrativo a la CCIO respectiva.

Las anteriores situaciones se presentan debido a falta de control y seguimiento a los actos administrativos que reportan multas y sanciones impuestos por CCE a los proveedores, lo que refleja deficiencias administrativas de control interno relacionadas con la información y comunicación, toda vez, que no se llevó a cabo el reporte en línea, plataforma RUES de la CCIO respectiva, situación que afecta los principios de transparencia y publicidad y debilitan la eficacia y el impacto de la sanción al no contar con información cierta y veraz en la confrontación y verificación del registro de los proponentes contemplado en el artículo 6 de la ley 1150 de 2007.

Adicionalmente, tal situación puede derivar en que se contraten proveedores que incumplen las obligaciones pactadas en los contratos celebrados con entidades estatales en tanto no se remiten oportunamente los reportes necesarios para determinar su inhabilidad, condición que representa un riesgo para la calidad y oportunidad en la provisión de bienes y servicios y por ende para la eficacia de los Acuerdos.

Se remite copia de esta observación a la Procuraduría General, por considerar que la misma puede presentar una connotación disciplinable.

### Respuesta de CCE

Mediante Resolución 791 de 2015 confirmada por la Resolución 819 de 2015, Colombia Compra Eficiente declaró un incumplimiento contractual al Proveedor Twity S.A. relacionado con el AMP CCE-156-1-AMP-2014 de Dotación de Vestuario. Esta sanción está publicada en el RUES en:

[http://www.rues.org.co/RUES\\_Web/consultas/DetalleRUP?codigo\\_camara\\_proponente=04&inscripcion=000000001771](http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRUP?codigo_camara_proponente=04&inscripcion=000000001771).

Mediante Resolución 857 de 2015 confirmada parcialmente por la Resolución 917 de 2016, Colombia Compra Eficiente declaró que el Proveedor Unión Temporal CCEficiente, integrado por Clean Depot S.A. y Flórez y Álvarez S.A., incumplió la obligación prevista en el AMP para el Servicio de Integral de Aseo y Cafetería, CCE-146-1-AMP-2014, relacionada con el pago oportuno de los salarios a los operarios. Esta sanción está publicada en el RUES en: (i) [http://www.rues.org.co/RUES\\_Web/consultas/DetalleRUP?codigo\\_camara\\_proponente=04&inscripcion=000000033068](http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRUP?codigo_camara_proponente=04&inscripcion=000000033068) y (ii) [http://www.rues.org.co/RUES\\_Web/consultas/DetalleRUP?codigo\\_camara\\_proponente=04&inscripcion=000000021029](http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRUP?codigo_camara_proponente=04&inscripcion=000000021029).

### Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta, la observación se mantiene toda vez, que el artículo 6 de la ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto Nacional 019 de 2012, es claro en establecer sobre la periodicidad mensual de enviar a las CCIO, el reporte de los contratos, *cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados.* (Subrayado fuera de texto), aunado a que el procedimiento conminatorio sancionatorio implementado por CCE, señala que el funcionario debe remitir copia del acto administrativo que impone la sanción el funcionario encargado debe remitir copia del acto administrativo en firme que impone la sanción, a la CCIO respectiva.

Para los casos que nos ocupan, se evidenció que si bien es cierto las sanciones se encuentran registrada en el RUES, no es menos cierto, que las mismas fueron enviadas con una posterioridad de seis (6) meses a la ejecutoria de la resolución, contraviniendo lo establecido en los artículos precedentes. Como evidencia de lo anterior, se adjuntan los "pantallazos" enviados por CCE en el momento del reporte de la sanción al RUES.

## Ver Reporte Incumplimiento

Reportes > Listar Reportes > Ver Reporte

### Aviso

A continuación se muestra el resultado del envío realizado.

Para verificar que el reporte sea efectivamente APROBADO por la Cámara de Comercio, deberá revisar posteriormente el correo electrónico de notificación que le indicará si el reporte fue debidamente APROBADO o RECHAZADO y las respectivas causales.

- Estado del envío: RECIBIDO
- Fecha y hora de envío: 2016-08-26 23:09:23

El reporte ha sido enviado exitosamente

Sancciones 2

Tipo	Número Contrato	NIT	Nombre Proponente	Fecha Acto	Estado	Indicador Envío
INCUMPLIMIENTO	CCE-146-1-AMP-2014	8070038662	Florez & Álvarez S.A.	20160204	0 - En firme	0 - Nueva
INCUMPLIMIENTO	CCE-146-1-AMP-2014	8300529140	Clean Depot S.A.	20160204	0 - En firme	0 - Nueva

### Observación 7. Seguimiento AMP Tiquetes Aéreos

El AMP CCE-283-1-AMP2015 establece las condiciones por medio de las cuales las entidades compradoras se vinculan al AMP; las condiciones para el suministro y pago de tiquetes aéreos; así como las obligaciones de las partes intervinientes (proveedores, compradores y CCE).

En la cláusula 13 se establecen las obligaciones para CCE, entre las que se encuentran:

“13.8. Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente AMP a cargo de los proveedores y de las Entidades compradoras.”

*“13.9. Adelantar las acciones que correspondan en caso de incumplimiento.”*

Si bien es cierto CCE ha realizado seguimiento al cumplimiento de obligaciones a proveedores y entidades compradoras, esta obligación presenta deficiencias tal como se documenta en los siguientes casos:

### **CASO 1.**

El 5 de junio de 2017 la Cancillería solicita al proveedor dos (2) tiquetes aéreos con destino a Australia para el 9 de junio de 2017, solicitud ante la que el proveedor remite cotización a precio del día por \$3 millones por persona, indicando que la aprobación debe ser enviada como mínimo, tres (3) días hábiles antes del viaje.

El 7 de junio de 2017 se emite aprobación de la compra; sin embargo, el proveedor informa que no es factible tramitar dicha solicitud por cuanto la opción está en la página de Edreams<sup>30</sup> y se requiere de mínimo tres (3) días hábiles para procesar el pago, razón por la cual la Cancillería escala el asunto a CCE, quien solicita a la Agencia gestionar la solicitud de la Cancillería.

El 7 de junio el proveedor informa a la Cancillería que por ser una compra fuera del GDS, se somete a las políticas de Edreams, y que por ende debe asumir el riesgo de: i) no recibir los tiquetes de manera oportuna por tardanza en la acreditación del pago y ii) ante optar por un nuevo tiquete debido a la demora la Cancillería deberá asumir el costo de los dos tiquetes, a lo cual la Cancillería da traslado a CCE para consultar si son válidos los condicionamientos del proveedor a la luz del AMP.

CCE señala que si los tiquetes son expedidos por GDS están sujetos al AMP, y que al día siguiente se realizará una revisión del tema, a lo cual la Cancillería solicita a CCE un listado de las aerolíneas inscritas en el GDS que maneja el proveedor, solicitud reiterada el 9 de junio de 2017; ante la cual CCE adelanta una gestión parcial, por cuanto remite el listado de un (1) GDS en el que se evidencia que la aerolínea Qantas está adscrita al mismo y mediante correo informa que se podría adquirir ambas aerolíneas por el otro GDS; sin embargo, no se evidencian gestiones para remitir los listados de las aerolíneas que posee el proveedor a través de sus GDS y que justifican la necesidad de recurrir a terceros para adquirir los tiquetes, los cuales no otorgan derecho a descuento.

### **CASO 2.**

---

<sup>30</sup> Edreams es una agencia de viaje online que nació en el año 2000

El 17 de marzo de 2017 la Cancillería solicita al Encargado de Funciones Consulares de la Embajada de Colombia en la R.P China, que consulte los precios por concepto de tiquetes para Beijing. El Encargado señala mediante correo del 22 de marzo de 2017 que el precio es de USD 747, valor que genera una diferencia de más del "200%"<sup>31</sup>, sobre la cual se solicita aclaración al proveedor de servicios, quien manifestó que esas aerolíneas no tienen convenio en Colombia con el GDS. Por lo anterior, remite cotización con una aerolínea por \$5.7 millones y con Edreams por \$4.1 millones.

El 24 de marzo de 2017 la Cancillería solicita nuevamente al proveedor la verificación del costo del tiquete por el exceso que se da en relación con los precios de mercado. El proveedor, en su respuesta, cita la licitación pública del AMP en lo relacionado con el GDS, precisando que: "...en diferentes apartes del documento, se hace referencia a esta herramienta que es de obligatoria utilización por parte de la agencia de viajes...". Así mismo que, para efectos de la supervisión de la operación secundaria, el supervisor debe ingresar ocasionalmente a los GDS y realizar la verificación evitando la cotización a través de internet, para efectos de evitar futuros inconvenientes.

Lo anterior lleva a que el 30 de marzo de 2017 la Cancillería escale a CCE, ya que considera que la situación va en contravía del ahorro y que CCE podría evaluar hasta donde llega a ser beneficiosa la compra mediante el AMP en casos como éste.

De otra parte, el proveedor informa a la Cancillería que, dado que su obligación es mantener al menos un GDS y utilizarlo para el suministro de tiquetes, se abstendrán de cotizar.

### **CASO 3.**

El 4 de marzo de 2016 la Cancillería envía a CCE observaciones al AMP debidamente soportadas, para que se realicen los correctivos pertinentes y necesarios al Acuerdo, derivado de las siguientes situaciones:

i) Al verificar en las páginas web de las diferentes aerolíneas se encontró que existen cotizaciones con precios inferiores a los señalados por el proveedor, citando a título de ejemplo que el trayecto Abu Dhabi – Paris – Bogotá/ Bogotá – Madrid – Abu Dhabi fue cotizado por el proveedor a \$42,3 millones y \$44 millones; sin embargo, la Cancillería presenta el pantallazo de cotización realizada en Despegar por \$21,1 millones por el mismo trayecto, a lo cual el proveedor señaló que el

<sup>31</sup> Diferencia establecida por la Cancillería en correo electrónico del 22-mar-2017

sistema no les mostraba tal opción y remite nuevamente cotización por \$22,2 millones.

ii) Al proveedor de viajes mediante comunicaciones del 21, 22 y 23 de diciembre de 2015 así como acta de reunión del 26 de enero de 2016, se le solicitó remitir la facturación en la que se indique tarifa en dólares y la tasa de cambio del día de la emisión del tiquete. Sin embargo, el proveedor manifiesta hasta la fecha, que tendría que modificar el sistema para remitir la información, lo que impide a la Cancillería efectuar el control, revisión y verificación de la facturación.

iii) Inconvenientes con la facturación, por cuanto el proveedor remite la facturación el 4 de febrero de 2016 y el 8 de febrero de 2016 exige el envío de la aprobación.

Otra situación evidenciada se presentó el 9 de marzo de 2016 cuando se solicita al proveedor enviar las reservas en promoción por el trayecto Bogotá – Riohacha para el 11 de marzo. El proveedor remite ese mismo día la reserva por \$850.720 solicitando verificar y dar orden de emisión. El comprador remite a CCE la prueba que en la página Web de la aerolínea existía un tiquete en promoción para ese trayecto y fecha, cuyo valor ascendía a \$682.920, sin que se evidencie pronunciamiento alguno por parte de CCE.

De no mediar una gestión proactiva de monitoreo y control de parte de CCE, la figura de los AMP se descontextualiza y pierde el objetivo primordial, que es el generar ahorros y economías a escala, además debilita el seguimiento dejando a la entidad compradora sin herramientas para hacer valer sus derechos y descuentos.

Frente al mayor valor en la compra de tiquetes, los supervisores de las entidades compradoras no cuentan con mecanismos de verificación de las condiciones ofertadas presentadas por el proveedor, en este caso la agencia de viajes ganadora; ni el AMP establece condiciones diferentes, simplemente la entidad compradora ante la necesidad del servicio debe comprar el tiquete así genere mayores costos o simplemente no se otorguen descuentos prometidos.

Las situaciones anteriormente enunciadas afectan el seguimiento, monitoreo y vigilancia a cargo de los supervisores, y están en contravía de los principios de eficacia y economía porque no se prestan los servicios con calidad, oportunidad y generación de ahorros, condiciones que son el deber ser y justificación de los AMP y de cuyo logro es primordialmente responsable CCE.

### **Respuesta de CCE**

- *En su comunicación, el equipo auditor indica que:*

*"(...) las entidades compradoras no cuentan con una herramienta de verificación anterior a la compra de los tiquetes, que les permitan verificar o constatar la disponibilidad, precios, tarifas, descuentos ofrecidos y demás condiciones"*

*El numeral 7 de la cláusula 12 del AMP establece la obligación del supervisor de la ODC en la Entidad Compradora de verificar aleatoriamente el valor del Tiquete Aéreo en la página de internet de la Aerolínea antes de la expedición del Tiquete Aéreo. Por lo anterior, es claro que el AMP sí establece mecanismos para que las Entidades verifiquen los Tiquetes Aéreos anterior a la compra de los Tiquetes Aéreos.*

- En su comunicación, el equipo auditor indica sobre el Caso 1 que:

*"(...) no se evidencian gestiones para remitir los listados de las aerolíneas que posee el proveedor a través de su GDS y que justifican la necesidad de recurrir a terceros para adquirir los tiquetes, los cuales no otorgan derecho a descuento"*

*Ante la solicitud de la Cancillería de contar con la lista de Aerolíneas disponibles en el sistema GDS, CCE ha realizado una serie de acciones con el fin de conseguir la información en mención. Estas acciones han incluido comunicación directa con Amadeus, SABRE y ANATO con el fin de lograr la consecución de esas listas a través de este gremio. Como resultado de estas gestiones, el 12 de junio de 2017 Amadeus envió una lista; el 13 de julio de 2017 y el 3 de agosto de 2017, ANATO envió las listas de Amadeus y SABRE respectivamente.*

*Adicionalmente y con el fin de aclarar y solucionar los inconvenientes señalados por la Cancillería en ejecución de su ODC de Tiquetes Aéreos, el 14 de junio de 2017 CCE se reunió con la Cancillería y el Proveedor para aclarar las inquietudes surgidas.*

- En su comunicación, el equipo auditor indica sobre el Caso 2 que:

*"(...) la Cancillería solicita al Encargado de Funciones Consulares de la Embajada de Colombia en la R.P. China, que consulte los precios por concepto de tiquetes para Beijing. El Encargado señala mediante correo del 22 de marzo de 2017 que el precio es de USD747, valor que genera una diferencia de más del 200%, sobre la cual se solicita aclaración al proveedor de servicios, quien manifestó que esas aerolíneas no tienen convenio en Colombia con el GDS. Por lo anterior, remite cotización con una aerolínea por \$5.7 millones y con Edreams por \$4.1 millones."*

*De acuerdo con la cláusula 29 del AMP, las actividades del contrato deben desarrollarse en el territorio nacional. Por lo anterior, la verificación aleatoria en la página de internet de la Aerolínea debe realizarse desde una IP colombiana, que es el lugar en donde el proveedor suministra los Tiquetes Aéreos. Las condiciones de compra pueden variar dependiendo de la ubicación del comprador. Ciertas páginas de internet, por ejemplo, solo permiten compras locales o exigen requisitos que solo puede cumplir una persona ubicada en el sitio de compra. Por este motivo no es posible usar como referencia precios de Tiquetes Aéreos cotizados en otro país. Con lo cual, para hacer una comparación correcta y ajustada a los documentos del Proceso, la Cancillería debió revisar el Tiquete Aéreo desde Colombia y no desde China.*

*Dada la necesidad de la Cancillería de comprar Tiquetes Aéreos fuera del territorio colombiano para ser usados en el extranjero, CCE le sugirió a esta Entidad aplicar lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 según la cual: "los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia."*

- En su comunicación, el equipo auditor indica sobre el Caso 3 que:

*“El Proveedor remite a CCE la prueba que en la página WEB de la aerolínea existía un tiquete en promoción para ese trayecto y fecha, cuyo valor ascendía a \$682.920, sin que se evidencie pronunciamiento alguno por parte de CCE.”*

*La verificación del precio de las cotizaciones es responsabilidad del supervisor de la ODC. Si la Entidad Compradora verifica que los precios no corresponden debe requerir al proveedor y comunicarle a CCE su decisión de iniciar un procedimiento de incumplimiento si fuera el caso.*

*La “prueba en la página web” fue enviada por Cancillería al Proveedor y CCE fue informada en copia oculta sin que se le requiriera pronunciamiento alguno. Cabe mencionar que CCE requiere información completa y detallada, junto con pruebas que sustenten el posible incumplimiento, para estudiar la necesidad de iniciar la actuación administrativa de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.*

*La Comunicación señala que el 4 de marzo de 2016, la Cancillería envió observaciones a CCE para que esta realizara los correctivos pertinentes y necesarios al Acuerdo. CCE respondió el 10 de marzo de 2016 las inquietudes de la Cancillería e indicó lo siguiente respecto de las situaciones resaltadas en la Comunicación:*

*1. Cotizaciones a precios inferiores para el trayecto Abu Dhabi-Paris—Bogotá*

*Tal como lo evidencia la Comunicación, la Cancillería señaló que la captura de imagen de cotización de Despegar era inferior a la cotización enviada por el Proveedor.*

*Al respecto, CCE respondió que la cotización del Proveedor debía contrastarse con la página de internet de la Aerolínea, como lo señala la Cláusula 12.7 del AMP: “El supervisor designado por la Entidad Compradora debe verificar aleatoriamente el valor del Tiquete Aéreo en la página de internet de la Aerolínea antes de la expedición del Tiquete Aéreo”.*

*La comparación de Tiquetes Aéreos debe realizarse exclusivamente con la página de internet de la aerolínea para tener total certeza del valor real del Tiquete Aéreo. Páginas como Despegar pueden tener descuentos adicionales o cobros ocultos que solamente son evidentes al finalizar la transacción de compra, y que pueden no ajustarse a lo dispuesto en el AMP. Por lo tanto, estas últimas no son fuentes confiables de comparación.*

*2. Tarifa en dólares y la tasa de cambio del día de la emisión del tiquete.*

*En la mencionada comunicación del 10 de marzo de 2016, CCE le respondió a la Cancillería que: “El día 8 de marzo de 2016, el Proveedor informó a CCE que en la facturación y en el reporte consolidado actual ya aparece registrada la tasa de cambio para la correcta verificación de la Entidad Compradora. Por favor confirmar este entendimiento.”*

*Tal como lo señala la sección IV.F del Estudio de Mercado: “Las Agencias de Viajes utilizan el dólar IATA como tasa de referencia para realizar la conversión de la tarifa administrativa y los Tiquetes Aéreos comprados. La liquidación se realiza el día de la compra del Tiquete Aéreo por parte de la Agencia de Viajes, con base en la tasa del dólar IATA de la semana. La tasa IATA puede ser consultada por medio de los GDS.” Por lo tanto, el Proveedor estaba en capacidad de entregar la información requerida por la Entidad Compradora.*

*3. Inconvenientes con la facturación.*

1  
3

CCE, en la comunicación del 10 de marzo de 2016 informó a la Entidad Compradora que: "Como lo establece la Cláusula 10 del AMP, las Entidades Compradoras deben consolidar y aprobar las facturas de manera quincenal y pagar el total consolidado dentro de los siguientes treinta (30) días calendario. La Entidad puede elegir las fechas de consolidación y aprobación teniendo en cuenta el plazo estipulado en el AMP."

De lo anterior se desprende que el AMP establece un sistema organizado de facturación que no se desvirtúa por el eventual incumplimiento de un Proveedor

En su comunicación, el equipo auditor indica sobre el Caso 3 que:

La Comunicación indica que las tres situaciones revisadas anteriormente se generan debido a que "las entidades compradoras quedan sujetas a un solo proveedor y no se permite a las entidades ser gerentes de compras para evaluar el mercado en su conjunto, lo cual trae como consecuencia desgaste administrativo y mayor valor en la compra de tiquetes, por cuanto los supervisores de las entidades compradoras no cuentan con mecanismos de verificación de las condiciones ofertadas, lo anterior en contravía de los objetivos contemplados para los AMP."

Tal como se evidenció anteriormente, las Entidades Compradoras sí cuentan con mecanismos para verificar las cotizaciones de los Proveedores. Tal es el caso de la revisión en páginas de internet de las Aerolíneas o la verificación de su histórico de compra. Que sea un solo Proveedor no limita la capacidad de las Entidades Compradoras de evaluar el mercado en su conjunto, porque ellas tienen la posibilidad de acompañar y supervisar el proceso de compra.

Esto ocurriría aun en ausencia del AMP.

Por lo anterior es claro que tener un solo Proveedor suministrando Tiquetes Aéreos a una Entidad Compradora no genera desgaste administrativo o mayor valor en la compra de Tiquetes Aéreos.

### **Análisis de la Respuesta**

En relación con el caso uno, CCE señala que adelantó la gestión de obtener los GDS del proveedor, logrando la remisión de las listas el 12 de junio, 13 de julio y 3 de agosto de 2017; sin embargo, esto no desvirtúa una gestión parcial por cuanto la necesidad presentada por la Cancillería el 5 de junio de 2017 es obtener un tiquete con destino a Australia para el 9 de junio de 2017 bajo las condiciones de calidad y precio ofertados por el AMP, las cuales no eran ofrecidas por el proveedor debido a que éste debía adquirirlos mediante una agencia de viajes on-line no establecida en el AMP. Ahora bien, la respuesta de CCE no desvirtúa que la Cancillería debió efectuar una reiteración a CCE para obtener los listados de los GDS del proveedor.

Para el caso dos (2), lo que se evidencia es la manera como la Cancillería acude a CCE, presentándole su ventaja institucional que le permite obtener un ahorro del 200% en la compra de un tiquete, para que se analice esta situación en particular; sin embargo, no se evidencia una gestión de coherencia y apoyo institucional, dado

la gestión de gerente de compras de la Cancillería, que permita al Estado realizar un aprovechamiento de sus recursos y obtener valor por dinero en la compra de este tiquete.

En relación con el caso tres (3), se evidencia que el supervisor de la ODC verificó y reportó la diferencia en precios al proveedor y a CCE mediante copia oculta. No obstante, lo anterior, en la respuesta no se aporta la evidencia por parte de CCE de las gestiones monitoreo del AMP en este respecto, función que es inherente a la administración del AMP, a efectos de realizar las indagaciones y seguimientos necesarios, dada la importancia de los hechos presentados y documentados por la Cancillería, por tanto CCE debió actuar con diligencia y poder así estudiar mejoras al AMP vía modificaciones o ajustes, por cuanto la declaratoria de incumplimiento no es la única función de CCE.

Ahora bien, para el caso de Abu Dhabi-Paris—Bogotá, llama la atención que CCE en su respuesta señala que el supervisor debe “verificar aleatoriamente el valor del Tiquete Aéreo en la página de internet de la Aerolínea antes de la expedición del Tiquete Aéreo” y que la comparación de tiquetes Aéreos debe realizarse exclusivamente con la página de internet de la aerolínea por cuanto son fuentes confiables de información para efectos de comparación; pero no hace pronunciamiento alguno sobre:

1. Una situación reiterada con el proveedor.
2. Las diferencias económicas presentadas en el trayecto
3. Las obligaciones que tiene el proveedor dentro del AMP, que es cotizar y ofrecer la tarifa más económica disponible en el mercado, toda vez que el objetivo primordial de un AMP es obtener mayores beneficios para las entidades compradoras mediante el aprovechamiento de economías a escala.

Ahora bien, es de señalar que gracias a la labor de supervisión de la Cancillería, y como reacción a ésta, se ajustaron las tarifas inicialmente presentadas por el proveedor a precios razonables. Por esta razón, no puede cuestionarse la diligencia y monitoreo que hace la Cancillería toda vez que es función del supervisor verificar que se cumplan con las condiciones pactadas en el AMP así como cuidar y proteger los recursos del Estado.

Frente al caso de Tarifa en dólares y la tasa de cambio del día de la emisión del tiquete, no se desvirtúa lo expuesto, por cuanto CCE a pesar de tener conocimiento respecto de la obligación de las Agencias de viajes de utilizar el dólar IATA como tasa de referencia para realizar la conversión desde los estudios de mercado, la cual puede ser consultada vía GDS, y poner en funcionamiento el AMP en septiembre de 2015. CCE da respuesta hasta el 10 de marzo de 2016 respecto de

este incumplimiento que se venía presentado desde el 2015, sin desconocer el riesgo existente para el supervisor en su función de control revisión y verificación.

En relación con los inconvenientes en la facturación, CCE señala que el AMP contempla sistema organizado de facturación; sin embargo, éste ha generado inconvenientes que han sido objeto de reuniones según consta en actas entre CCE, Cancillería y proveedor, adicional al hecho que se evidenciaron correos del supervisor en aspectos como: dobles registros, descuentos no aplicados conforme con el AMP, entre otros casos que generan una revisión de la facturación global para efectos de determinar la existencia de posibles notas crédito para la Cancillería.

En el caso de la existencia de riesgo asociado a un solo proveedor, los argumentos expuestos por CCE no desvirtúan los señalado por la auditoría, por cuanto existe evidencia de necesidades que no pueden ser cubiertas por el proveedor usando los GDS disponibles y que necesariamente implican adquisiciones de tiquetes aéreos empleando otros mecanismos que involucran condiciones diferentes a las establecidas en el AMP, como lo es el no otorgamiento de los descuentos. Así mismo, no desvirtúa la posibilidad de que el proveedor condicione la emisión de tiquetes ante la no aceptación de sus condiciones.

Finalmente, no puede desconocerse la existencia de mayor carga administrativa, tal como se evidenció en los correos electrónicos en los cuales el proveedor señala que no tiene el servicio disponible por GDS, que las entidades compradoras deben ajustarse a las condiciones de compras por internet realizadas por el proveedor a través de E-dreams, correspondencia cruzada frente a otorgamiento de descuentos, mayores tarifas frente al mercado entre otros aspectos que afectan los principios de eficacia y economía que constituyen el objetivo a alcanzar con la implementación de los AMP- .

### **Encuesta AMP Aseo y Cafetería**

CCE suscribió dos (2) AMP de aseo y cafetería<sup>32</sup>; el primero con una vigencia del 10 de noviembre de 2014 al 31 de octubre de 2016 y el segundo, del 5 de diciembre de 2016 al 4 de diciembre de 2018.

La CGR estructuró y aplicó una encuesta a una muestra de 41 entidades que hicieron uso del primer AMP<sup>33</sup>, con el objetivo de establecer su percepción sobre la

<sup>32</sup> CCE-146-1-AMP-2014, CCE-455-1-AMP-2016

<sup>33</sup> Seleccionadas entre 171 entidades ubicadas en Bogotá, que hicieron uso del Acuerdo

calidad y oportunidad en el recibo de los bienes y servicios, y respecto a la asesoría, apoyo y atención a reclamaciones por parte de CCE.

De las encuestas aplicadas se obtuvo respuesta de 24 entidades entre las cuales se mencionan algunas que se consideran relevantes:

- Teniendo en cuenta que este AMP tiene cobertura a nivel nacional, sería muy importante que los proveedores trabajaran únicamente en sus ciudades de origen y no como se trabaja en la actualidad, en donde una empresa de Medellín o Cali, o de cualquier otra ciudad, atiende a las entidades de Bogotá. Esto ha generado serios inconvenientes, puesto que no siendo la oficina principal la que atiende el cumplimiento en la entrega de los insumos y el suministro de personal, esta situación afecta de manera directa, el cumplimiento y oportunidad de la ejecución de las órdenes de compra.
- En el afán de competir dentro de los precios establecidos por el AMP, los proveedores cotizan insumos de muy baja calidad. El 13% de los encuestados consideran que la calidad de los bienes y servicios adquiridos vía AMP de Aseo y Cafetería ha sido regular mientras el 83% de las respuestas estima que ha sido buena.
- Se deben mejorar los tiempos de entrega de los elementos de aseo y cafetería. CCE no apoya cuando la entrega no es oportuna, solo manifiesta que se coloque en observaciones o se solicite iniciar el proceso de declaratoria de incumplimiento.
- El catálogo de productos debería venir en imágenes por cada proveedor, para saber la diferencia en presentación y características de cada bien.
- No existe claridad en el inicio de la vigencia del AMP. Toda vez que las guías para hacer uso del AMP no están actualizadas, durante el primer mes se pueden encontrar varias guías con diferencias para su aplicación.
- CCE debería ser más activa y receptiva ante las reclamaciones que presentan las entidades del Estado que adquieren bienes y servicios por medio de la plataforma virtual.
- Los procesos de posibles incumplimientos son complejos y conlleva mucho tiempo decretar el incumplimiento respecto a una obligación contractual.
- La asesoría en la mesa de servicio no es la adecuada y puede hacer incurrir a las Entidades en error, por lo que la Entidad debe asumir sus propias decisiones.
- Se han presentado algunas dificultades en cuanto a la utilización de la plataforma, por ejemplo, compatibilidad en algunas descargas y en ocasiones, disponibilidad de la plataforma.
- Sugieren que CCE debe dar respuesta a los requerimientos en el menor tiempo posible.

37

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 21% considera que la gestión de CCE como entidad promotora del AMP para la atención de reclamos, controversias y conflictos ha sido regular o mala, mientras que el 75% considera que la gestión ha sido entre buena y excelente.

Los resultados de la encuesta evidencian que, si bien en términos generales la percepción de las entidades usuarias de los AMP de Aseo y Cafetería es positiva, existen aspectos susceptibles de mejorar en relación con la calidad y oportuna entrega de los bienes y servicios por parte de los proveedores, así como necesidades de mejora en la atención y resolución oportuna de reclamos, controversias y conflictos por parte de CCE. Las deficiencias en la gestión a cargo de CCE inciden negativamente en la calidad del servicio y en la satisfacción del comprador, y por ende en la eficacia del acuerdo.

### 3.3 AHORROS GENERADOS POR LOS AMP EN TÉRMINOS MONETARIOS Y DE EFICIENCIA

Los AMP fueron creados para agregar la demanda de bienes y servicios de características técnicas uniformes, de forma que el Estado actúe como un solo comprador y le permita, mediante el uso de economías de escala, obtener descuentos en la adquisición de estos bienes y servicios conservando las características de calidad y oportunidad.

Ésta es la razón de ser de este instrumento; el incumplimiento de sus supuestos afecta los principios de eficacia y economía que deben regir en el uso de los recursos públicos. De no lograrse los ahorros esperados por los AMP, éstos no tienen justificación; más bien implican costos y riesgos adicionales para el fisco por cuanto la mera instalación de los procedimientos y los sistemas de información de los AMP implican costos. Es lo que en términos de auditorías de desempeño se denomina *value for money*, quizás el enfoque más favorecido hoy del control de desempeño entre los países avanzados en medición de resultados del gasto y control de la gestión dirigida al resultado comprometido.

En este sentido, previo al desarrollo de este numeral es importante indicar que CCE elaboró un Manual de Cálculo de Ahorros de los IAD el cual señala tres posibles fuentes de ahorro: por negociación, por eficiencia y por menor precio, definidos así:

- a. **“Ahorro por Negociación:** *Es la diferencia entre el precio que pagaban las Entidades Estatales por un bien o servicio y el valor que pagan en el IAD según aparece en el catálogo de la TVEC. Para calcular este valor, CCE (i) estudia el mercado y analiza una muestra de contratos del ‘Sistema*

*Electrónico de Contratación Pública' (SECOP) asociados a los bienes o servicios del IAD; y (ii) compara estos valores con los del Catálogo del IAD.*

- b. El Ahorro por Eficiencia:** *Es la reducción de costos fijos asociados al personal a cargo de desarrollar los procesos de contratación que ahora están cobijados bajo el IAD.*
- c. El Ahorro por menor precio:** *Es el ahorro proveniente de los descuentos adicionales generados en la operación secundaria del IAD, en caso de que haya operación secundaria. CCE utiliza el histórico de ODC registrado en la TVEC para obtener un espectro amplio que indique el ahorro adicional derivado de la diferencia entre el precio techo definido en el catálogo respecto al valor final al que se adjudicó la ODC en la operación secundaria.” (Negrilla fuera de texto).*

Las estimaciones de ahorros realizadas por CCE se sustentan en fórmulas matemáticas y en el uso de la teoría estadística. Por tal razón, la auditoría de desempeño evaluó la metodología implementada por CCE para la estimación y cálculo de los ahorros monetarios y por eficiencia, derivados del aprovechamiento de economías a escala. Así mismo, la consistencia de la información de los aplicativos que soportan los cálculos, la de los informes generados, y la definición y aplicación de los criterios y variables que soportan la estimación establecidos en el *“Manual de Cálculo de Ahorros de los IAD suscritos por CCE.*

El análisis a los cálculos de los ahorros de CCE se fundamenta en la teoría estadística descriptiva e inferencial<sup>34</sup> a través de los principios y supuestos del muestreo estadístico, en especial, el muestreo aleatorio simple (MAS), la estimación de parámetros y la prueba de hipótesis. En este orden de ideas es pertinente considerar las definiciones y significados de los conceptos estadísticos que sustentan el contenido y los criterios técnicos que fundamentan la validez y significancia estadística de las conclusiones, por ello, se presentan las definiciones de las medidas y términos más relevantes de los análisis estadísticos descriptivo e inferencial:

### **Análisis estadístico descriptivo:**

- La media aritmética o promedio simple es una medida de tendencia central que se calcula al sumar los valores y dividir el total entre el número de valores. El

<sup>34</sup> Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. Pgs: 26, 77, 78, 94, 103, 808 - 815

resultado del promedio se ve influenciado por valores extremos, ya sean pequeños o grandes, es decir, el promedio es sensible a cada valor, de tal forma que una puntuación excepcional puede afectarlo de manera drástica y significativa.

- La mediana es otra medida estadística de tendencia central; la mediana, definida como el valor intermedio de la distribución de datos, que resuelve en gran medida la desventaja y sensibilidad que caracteriza al promedio, y la cual por definición describe de manera adecuada el dato promedio.
- La desviación estándar, de un conjunto de valores muestrales, es la medida de variación de los valores con respecto a la media. Es un tipo de desviación promedio de los valores con respecto a la media
- El coeficiente de variación, de un conjunto de datos muestrales o poblacionales, expresado como porcentaje, describe la desviación estándar en relación con la media.  $c.v. = \frac{s}{x}$

#### **Análisis estadístico inferencial:**

- Variable aleatoria: Variable (casi siempre representada con x) que tiene un solo valor numérico (determinado por el azar) para cada resultado de un experimento.
- Estadístico muestral es la característica medida de una muestra.
- Estimar: Calcular o medir el valor del parámetro de población por medio de los estadísticos muestrales
- Estimación es el proceso de estimar por medio de los estadísticos muestrales el valor del parámetro de población
- Estimador es el estadístico de muestra que sirve para aproximar el valor del parámetro de población. Los más relevantes son la media, la mediana, la moda, la mitad del rango, la desviación estándar, la varianza, el primer cuartil y el tercer cuartil.
- Parámetro es la característica medida de una población.
- Sobrestimación: Valor del estimador muestral cuando éste tiende a ser mayor al valor del parámetro de población.

- Subestimación: Valor del estimador muestral cuando éste tiende a ser menor al valor del parámetro de población.
- Distribución muestral de un estadístico (proporción, medias, desviación estándar y varianza) es la distribución de todos los valores de ese estadístico cuando se obtienen todas las muestras posibles del mismo tamaño de la misma población.
- Muestreo aleatorio Simple es un método de muestreo en el cual los miembros de la población se seleccionan de forma que cada miembro individual tenga la misma posibilidad de ser elegido. Una muestra aleatoria simple de  $n$  sujetos se selecciona de manera que cada posible muestra del mismo tamaño  $n$  tenga la misma posibilidad de ser elegida.
- Nivel de confianza: Probabilidad de que un parámetro de población esté contenido en un intervalo de confianza particular; también se llama grado de confianza.
- Margen de error: Máxima diferencia probable (con probabilidad  $1 - \alpha$ ) entre el estadístico muestral observado y el verdadero valor del parámetro poblacional.
- Varianza: Medida de variación que es igual al cuadrado de la desviación estándar.
- Estadístico de prueba: Estadístico muestral que se basa en los datos muestrales; sirve para tomar la decisión respecto a rechazar o no la hipótesis nula.
- Prueba de hipótesis: Método para probar afirmaciones acerca de poblaciones; también se llama prueba de significancia.

La evaluación del cálculo de ahorros evidencia que los valores de los ahorros presentados por CCE se basaron en los resultados de un ejercicio estadístico descriptivo, toda vez que no puso a disposición de la CGR los soportes del análisis estadístico inferencial. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones de información, la CGR realizó, de manera exhaustiva, el ejercicio inferencial correspondiente, que sirve de fundamento técnico de la materialidad de las observaciones sobre las estimaciones de los ahorros por primera y tercera fuente.

Como resultado se establecieron las siguientes observaciones:

### **Observación 8. Descuentos ofrecidos con alta volatilidad en el AMP de Tiquetes Aéreos.**

Para la estimación del ahorro por primera fuente del AMP de Tiquetes aéreos, CCE utilizó los descuentos ofrecidos por un grupo de seis agencias de viajes para un conjunto determinado de servicios<sup>35</sup>.

Es pertinente anotar que la teoría estadística de muestreo recomienda construir un marco muestral de tamaño mayor a 30 registros (agencias de viajes), para que se puedan determinar tendencias de comportamiento de las cifras, y las estimaciones puedan estar soportadas con mayor grado de confiabilidad, en los supuestos y principios de la teoría del límite central y la teoría de grandes números<sup>36</sup>.

Este principio no fue tenido en cuenta por CCE al determinar el promedio basado en una muestra de seis proveedores que no alcanza a ser suficiente para determinar una tendencia de valores y una estimación representativa del parámetro de la población.

Por otra parte, basado en la distribución de los datos, la teoría estadística sugiere el uso de las medidas de tendencia central que mejor representen los valores promedios. La mediana, definida como el valor intermedio de la distribución de datos, resuelve en gran medida la desventaja y sensibilidad que caracteriza al promedio en los casos de distribución irregular de las observaciones. Se prefiere esta medida en casos donde es primordial evitar sobre o subestimaciones de los cálculos, en especial, de índole financiero.

Adicionalmente, el análisis de otras medidas estadísticas como la desviación estándar y el coeficiente de variación<sup>37</sup> (CV) permitieron al equipo auditor, a pesar de las limitantes metodológicas señaladas sobre el muestreo, evidenciar, en varios casos, valores altos de los CV de los descuentos ofrecidos; por ejemplo, los casos de tres de seis agencias: Subatours SAS, Agencia de Viajes y Turismo Gold Tour S.A.S y Unión Temporal Novatours-Vision Tours -04-2015.

En contraste, aparecen dos agencias con propuestas de descuentos homogéneos y sin ninguna variabilidad, Expreso Viajes y Turismo Expreso SAS Y Mayatur S.A.S.

<sup>35</sup> Las agencias de viajes ofrecieron descuentos por aerolínea (Avianca, Latam, Viva Colombia, Satena, Easy Fly, Copa, entre otras) en las diferentes clases de tiquetes: clase económica rango promocional, económico, flexible, clase ejecutiva, clase ejecutiva internacional.

<sup>36</sup> El universo de agencias de viajes en Colombia es de 4.600 Agencias, el 79% son microempresas y el 19% son pequeñas empresas según el número de empleados contratados. Con base en los datos del sistema de Información y Reporte Empresarial (SIREM), CCE identificó una muestra nacional de 121 agencias de Viajes, de las cuales las principales 20 Agencias de esa muestra concentraron el 72.5% de las ventas del 2014.

<sup>37</sup> El coeficiente de variación (c.v.) de un conjunto de datos muestrales o poblacionales, expresado como porcentaje, describe la desviación estándar en relación con la media.  $c.v. = \frac{s}{x}$ . Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. P. 103

En el primer grupo de agencias de viajes con un C.V relativamente alto, se destaca: Unión Temporal Novatours-Vision Tours -04-2015, con un C.V del 71,29%, explicado por los menores descuentos ofrecidos respecto al promedio en su propuesta (promedio de descuento de 2,2%); presentó descuentos de 0,5% (Viva Colombia-clase económica promocional nacional) y 1,0% (Otras aerolíneas- clase económica promocional nacional) y en otros servicios muy por debajo de su media aritmética.

En los casos de las agencias Subatours SAS, Agencia de Viajes y Turismo Gold Tour S.A.S, la explicación se basa en el ofrecimiento de descuentos por encima de su promedio (9,8% y 7,2% respectivamente). En Subatours, descuentos del 11,3% (Avianca – clase económica rango promocional nacional), 12,3% (Viva Colombia-clase económica rango promocional nacional) y 14,3% (Avianca-Aerogal-Tacas-Lacsa-clase ejecutiva internacional) y en otros servicios. En Turismo Gold Tour, se ofrecieron descuentos de 8% (Avianca- clase económica rango económico nacional), 10% (Avianca-clase económica rango promocional nacional) y 12% (Avianca-clase ejecutiva nacional). Estos resultados corroboran la gran variabilidad que presentan los descuentos ofrecidos por las agencias alrededor de su media aritmética en estas propuestas.

Los resultados del C.V., como medida estadística de variabilidad o dispersión relativa, indican que tres agencias estarían brindando descuentos relativamente alejados del promedio de los descuentos ofrecidos para los servicios en esta propuesta. En cambio, dos agencias presentaron descuentos ajustados a sus promedios sin ninguna dispersión como se observa en la tabla siguiente:

**Tabla 12.** Determinación del valor del Ahorro por primera fuente AMP Tiquetes Aéreos de la muestra de descuentos ofrecidos por seis proveedores seleccionados por CCE.

Medida estadística	EXPRESO VIAJES Y TURISMO EXPRESO SAS	SUBATOURS SAS	MAYATUR S.A.S	SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. SATEHA	AGENCIA DE VIAJES Y TURISMO GOLD TOUR S.A.S	UNIÓN TEMPORAL NOVATOURS-VISION TOURS -04-2015	Promedio General	Mediana General
Promedio Descuentos (CCE)	3,8%	9,8%	3,5%	3,2%	7,2%	2,2%	5,0%	
Mediana (CGR)	3,8%	10,0%	3,5%	3,1%	7,0%	1,3%	4,8%	3,7%
Desviación estándar (CGR)	0,00%	3,94%	0,00%	1,04%	2,89%	1,57%		
c.v. (CGR)	0,00%	40,11%	0,00%	32,22%	40,15%	71,29%		

Fuente: CCE.

Elaboró CGR

Cuando se dan diferencias sustanciales en los precios netos hay lugar a presumir que no existe un mercado competitivo y/o que algunas empresas presentan propuestas atrevidas para hacerse acreedoras al AMP mediante cotizaciones que amenazan la sostenibilidad del servicio en el mediano plazo. En ambos casos se rompen los supuestos a los que obedecen los procesos de los AMP y se amenaza el logro de los resultados de ellos esperados.

## Respuesta de CCE

*Se equivoca el equipo auditor al señalar que Colombia Compra Eficiente debió utilizar al menos 30 agencias para realizar una muestra. Para estimar los ahorros por primera fuente del AMP de compra de tiquete aéreos Colombia Compra Eficiente utilizó la totalidad de la población, los 6 proveedores del AMP, y calculó el promedio de descuentos ofrecidos por estos. La metodología está claramente explicada en el Manual para el Cálculo de Ahorros.*

*Colombia Compra Eficiente ya se ha pronunciado en anteriores respuestas sobre las diferencias metodológicas entre la media y la mediana.*

*Por último, Colombia Compra Eficiente no encuentra necesario que para una auditoría de desempeño el equipo auditor señale que algunos proveedores consideraron un descuento único y otros descuentos diferenciados en la licitación, pues dentro de la observación no se identifica ninguna oportunidad de mejora a la operación principal del AMP. Por su parte, la observación tampoco identifica una oportunidad de mejora en el cálculo de los ahorros, pues el equipo auditor inició de una premisa desacertada para elaborar sus argumentos.*

### Análisis de la Respuesta:

CCE se contradice en la aplicación de su Manual de Ahorros que expresa que el cálculo del ahorro por primera fuente se basa en la diferencia entre los precios del mercado y de una muestra de proveedores u oferentes, por lo que se deduce de su respuesta que ha tomado a las seis agencias como si fuera propiamente el mercado de precios de tiquetes aéreos, situación que contradice la teoría económica de las fuerzas de oferta por un número pequeño de actores participantes en las transacciones económicas.

Adicionalmente, la teoría estadística señala que para determinar una tendencia de valores o precios de mercado, el tamaño de la muestra y el criterio de selección debe ser aleatorio y representativo de la población o en este caso del mercado de tiquetes aéreos.

Para definir el mercado, en términos económicos, CCE utiliza una muestra de seis agencias cuando en el ámbito nacional existen alrededor de 121 agencias de viajes registradas. Esa cantidad de agencias pudo haber sido utilizada por CCE como mercado representativo dado que tenía, a su disposición, la información suficiente que le podía brindar un mejor comportamiento de los precios, que aseguraran tanto el cumplimiento de los supuestos de la teoría económica como la teoría estadística, permitiendo así obtener inferencias válidas y significativas de los descuentos ofrecidos por el mercado de tiquetes aéreos.

Adicionalmente, no se evidenció que CCE tuviera en cuenta el comportamiento y la naturaleza de la distribución de la cual provienen los datos para definir y aplicar una medida de tendencia central, que pueda representar mejor el conjunto de datos y así lograr una estimación más significativa de los ahorros por primera fuente.

Finalmente, los resultados del coeficiente de variación sugieren descuentos con una alta volatilidad, a pesar de la escasa cantidad de datos, este resultado puede tomarse como un indicativo a manera de alertas tempranas del hecho que algunas agencias estén ofreciendo descuentos alejados de su media aritmética que podrían ser difíciles de mantener al momento de la transacción, lo que debería inducir a CCE a realizar un ejercicio metodológico más riguroso de verificación, supervisión y vigilancia de las propuestas presentadas.

### **Observación 9. Estimación Ahorro Primera Fuente Vehículos I**

Teniendo en cuenta que el promedio es una medida de tendencia central que se calcula al sumar los valores y dividir el total entre el número de valores, es importante considerar los valores de los datos de la distribución, porque el resultado del promedio se ve influenciado por valores extremos, ya sean pequeños o grandes, es decir, el promedio es sensible a cada valor, de tal forma que una puntuación excepcional puede afectarlo de manera drástica y significativa. Adicionalmente, es necesario ser riguroso en el momento de usar el promedio en los casos en los cuales su resultado será utilizado para determinar un valor monetario debido a que puede sobreestimar o subestimar los montos resultantes.

Existe otra medida estadística de tendencia central, la mediana, definida como el valor intermedio de la distribución de datos, que resuelve en gran medida la desventaja y sensibilidad que caracteriza al promedio, y la cual por definición describe de manera adecuada el dato promedio. La mediana muestra que su valor se encuentra ubicado exactamente en la mitad de la distribución; es decir, que un 50% de los datos se encuentran ubicados por encima (dato superior) o la derecha de ella y el otro 50% por debajo (dato inferior) o la izquierda. Esta medida se utiliza para evitar sobre o subestimaciones de los cálculos, en especial, de índole financiero.

A continuación se presenta el análisis realizado por la CGR a la metodología estadística utilizada por CCE para estimar los ahorros por primera fuente del AMP Vehículos I, cuyo valor total se calcula a partir de la siguiente fórmula<sup>38</sup>:

$$\text{Ahorros primera fuente} = \text{Valor Orden de Compra} * \% \text{ estimado ahorro primera fuente}$$

Para el cálculo de la estimación del % de ahorro, CCE utilizó la información de los precios de referencia de la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA) y los precios ofrecidos por los proveedores. CCE calculó el ahorro

<sup>38</sup> Manual para el Cálculo de Ahorros de IAD Suscritos por CCE. Documento Borrador de febrero 15 de 2017. P. 27

promedio por proveedor de cada segmento<sup>39</sup> de vehículos. En la tabla siguiente se encuentran los cálculos realizados a las 209 referencias de vehículos ofertados por los proveedores por \$124.184 millones con base en los cuales CCE estableció un porcentaje de ahorro promedio del 5.32%.

Al comparar los resultados del ahorro determinado por CCE, teniendo en cuenta el promedio de 5.32% frente a la utilización de la medida de tendencia central mediana<sup>40</sup>, se presenta una diferencia de \$403 millones entre estos dos ejercicios de estimación, como se aprecia a continuación:

**Tabla 13.** Ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente.

Cifras en millones

Ahorro primera fuente	Número de vehículos ofertados						% Descuento
	1	2 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	Mayor a 40	
% promedio	5,16%	5,26%	5,30%	5,36%	5,39%	5,48%	5,32%
Mediana	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Precio proveedores primera fuente	\$ 20.783	\$ 20.730	\$ 20.692	\$ 20.678	\$ 20.661	\$ 20.639	\$124.184
Ahorro primera fuente CCE	\$ 1.107	\$ 1.104	\$ 1.102	\$ 1.101	\$ 1.100	\$ 1.099	\$ 6.612
Ahorro primera fuente CGR	\$ 1.039	\$ 1.037	\$ 1.035	\$ 1.034	\$ 1.033	\$ 1.032	\$ 6.209
Diferencia	\$ 67	\$ 67	\$ 67	\$ 67	\$ 67	\$ 67	\$ 403

Fuente: CCE.

Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

A continuación, se comparan los cálculos realizados para estimar el valor total del ahorro sobre las 473 ODC por \$234.562 millones transadas en el acuerdo, utilizando el promedio aplicado por CCE y la medida de tendencia central mediana calculada por la CGR, comparación que genera una diferencia de \$2.346 millones entre ambas estimaciones.

**Tabla 14.** Ahorro total por primera fuente.

Cifras en millones

	CCE	CGR	Diferencia
% Ahorro primera fuente	6%	5%	
Valor Ahorro primera fuente	14.074	11.728	2.346

Fuente: CCE.

Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Estas situaciones evidencian que, respecto a la metodología de cálculo del ahorro, la mediana arroja un valor más cercano al parámetro de la población en la distribución de los datos del grupo de proveedores seleccionados, con lo cual resulta un mayor valor por \$403 millones o \$2.346 millones, si es aplicado a las 473 ODC.

Adicionalmente, es pertinente señalar que al indagar sobre la población, la muestra y el porcentaje aplicado al AMP de vehículos I para la primera fuente de ahorro, CCE en respuesta<sup>41</sup> señaló que la base contiene los datos de los vehículos

<sup>39</sup> Determinado por CCE según el tipo de vehículos: automóviles, pick up, campero- camioneta, van, microbús, bus buseta, entre otros.

<sup>40</sup> Empleada por el Equipo Auditor de la CGR y cuyo cálculo corresponde al 5%

<sup>41</sup> Respuesta al oficio No. 12 de fecha 7 de marzo de 2017.

ofrecidos en el AMP y sus respectivos descuentos, estableciendo un promedio sobre los vehículos ofertados, calculando el porcentaje a aplicar de acuerdo a los segmentos, como se expone en la tabla siguiente:

**Tabla 15.** Promedio de descuento AMP Vehículos I

No. VEHÍCULOS A COMPRAR	% DESCUENTO	DESCUENTO PROMEDIO
1	5.16%	5.32%
2 a 10	5.26%	
11 a 20	5.30%	
21 a 30	5.36%	
31 a 40	5.39%	
Mayor a 40	5.48%	

Tomado del archivo base de vehículos I.xls elaborado por CCE

Sin embargo, revisada la base de datos que contiene toda la información de las ODC y los reportes contenidos en la TVEC, se evidencia que CCE aplicó el porcentaje del seis por ciento (6%) sobre la totalidad de las 473 ODC para reportar el valor total del ahorro estimado, sin tener fundamento técnico y normativo de esta estimación; porcentaje que arroja un ahorro de \$14.073 millones. Este porcentaje del 6% difiere del porcentaje 5.32% estipulado en el manual de ahorro<sup>42</sup>, que arrojaría un ahorro por \$12.478 millones, lo que representa una diferencia por \$1.595 millones.

Estas situaciones generan incertidumbre tanto en el valor real del ahorro generado, como en el porcentaje de ahorro aplicado a las ODC del AMP de vehículos I, y conlleva a que no se tengan cifras ciertas, a pesar que el Acuerdo ya fue ejecutado.

### Respuesta de CCE

CCE valora la discusión teórica que ofrece el equipo auditor sobre la diferencia entre media y mediana como medidas de tendencia central. En el AMP de Vehículos la desviación de la serie no ofrece un escenario de dispersión excesiva de los datos, razón por la cual CCE consideró que el valor de la media ofrecía una estimación adecuada del comportamiento de las ofertas de los proveedores. CCE no comparte el uso del término sobreestimación utilizado en la observación por cuanto la media es una medida de tendencia central tan válida como la mediana, y puede decirse que la mediana ofrece una estimación más conservadora. CCE evaluará la recomendación de utilizar la mediana como medida de tendencia central en las próximas estimaciones de ahorros para nuevos IAD.

En todo caso, como fue explicado al equipo auditor, CCE considera que la estimación realizada subestima el valor real de ahorro, teniendo en cuenta que la comparación se realiza contra el valor de mercado utilizado para la expedición de pólizas de seguros de automóviles. Es un hecho conocido que algunas Entidades Estatales pagaban precios por sus vehículos superiores a los valores de

<sup>42</sup> Manual para el cálculo de ahorros de los IAD V. 5 del 26 de diciembre de 2016. Pags. 26 y 27.

mercado, pues los proveedores argumentaban mayores costos de transacción e incertidumbre sobre las fechas de pago.

Naturalmente los valores de ahorros con una y otra función estadística son distintos por lo que no tiene sentido comparar. Finalmente, es importante destacar que la observación no es en sentido estricto una observación, sino que es una recomendación sobre el uso de una determinada función estadística.

... Mediante oficio del 28 de junio de 2017, CCE manifestó: "El equipo auditor cuenta con el archivo de Excel que sustenta el porcentaje del 6% de ahorros por negociación y conoce que en mayo de 2016 CCE corrigió la estimación de ahorros para AMP y particularmente la del AMP de Vehículos llevando esta estimación de 6% a 5,32%, lo cual está documentado. El equipo auditor fue informado que CCE decidió no modificar las cifras de ahorro reportadas pues cuando hizo la corrección el AMP ya había finalizado. CCE ha explicado al equipo auditor esta situación en varias oportunidades por lo cual sí lo que quiere la CGR es ordenar la modificación de la información de cálculo de 2016, agradecemos que lo ordene.

Finalmente, insistimos en que la estimación de ahorros es como su expresión lo indica un estimado y por tanto no hay 100% de certidumbre sobre su valor.

## **Análisis de la Respuesta**

La CGR considera que la determinación de la medida estadística de tendencia central no es meramente una discusión teórica, dado que la decisión de utilizar una adecuada medición tiene una incidencia en la gestión fiscal de esta política pública. La CGR no comparte la afirmación de CCE sobre la no existencia de un escenario de dispersión excesiva, toda vez que el análisis descriptivo estadístico adelantado por la CGR y soportado en los cálculos de los valores de los coeficientes de variación<sup>43</sup> de los ahorros por primera fuente por tipo de vehículo ofrecido, evidencian y refutan el argumento expuesto por CCE, con lo cual no se justificaba el uso del promedio.

Como evidencia de la excesiva dispersión se presentan los resultados de los c.v. en la tabla siguiente, los valores de los coeficientes de variación se encuentran en un rango entre el 57,4% y 63,6%, lo que indica que la distribución de ahorros presenta una variabilidad significativa alrededor de su media aritmética.

<sup>43</sup> El coeficiente de variación (c.v.) de un conjunto de datos muestrales o poblacionales, expresado como porcentaje, describe la desviación estándar en relación con la media.  $c.v. = \frac{s}{x}$ . Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. P. 103

Tabla 1. Cálculo del coeficiente de variación de los ahorros 1F por tipo de vehículo ofrecido.

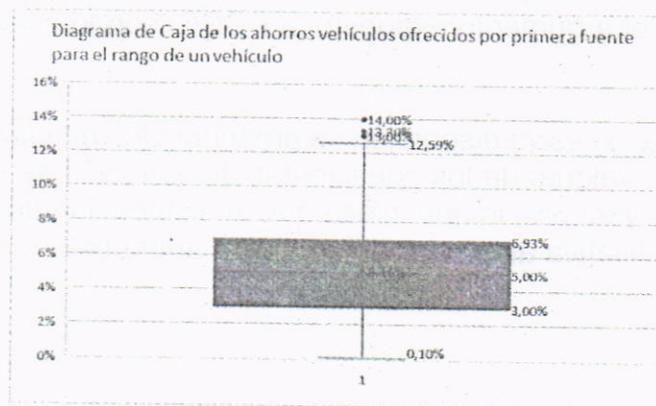
Tipo de Vehículo ofrecido	c.v (1)= desv/ prom	c.v (2 a 10) = desv/ prom	c.v (11 a 20) = desv/ prom	c.v (21 a 30) = desv/ prom	c.v (31 a 40) = desv/ prom	c.v (> 40)= desv/ prom
Automovil	59,6%	55,9%	58,0%	56,4%	54,8%	53,3%
Camiones	77,7%	76,3%	70,8%	66,3%	61,0%	53,1%
Campero Camioneta 4x2 gasolina	53,5%	55,0%	52,2%	51,0%	55,4%	53,6%
Campero Camioneta 4x4 diésel	18,9%	43,4%	49,9%	37,9%	27,6%	18,8%
Campero Camioneta 4x4 gasolina	44,3%	48,3%	44,4%	43,3%	46,5%	44,8%
Pick Up doble cabina 4x2 diésel	27,7%	27,7%	27,7%	27,7%	27,7%	27,7%
Pick Up doble cabina 4x2 gasolina	114,7%	110,0%	105,4%	101,0%	96,8%	92,7%
Pick Up doble cabina 4x4 diésel	59,1%	58,5%	58,6%	58,1%	57,5%	57,0%
Pick Up doble cabina 4x4 gasolina	52,2%	51,7%	51,1%	50,4%	49,8%	49,2%
Van Bus Buseta Microbús	85,6%	83,9%	76,9%	70,3%	63,2%	54,7%
Van y Microbús	32,5%	42,6%	41,0%	39,6%	38,3%	37,1%
<b>Promedio ponderado</b>	<b>63,6%</b>	<b>63,5%</b>	<b>62,8%</b>	<b>60,9%</b>	<b>59,8%</b>	<b>57,4%</b>

Fuente: CCE.

Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

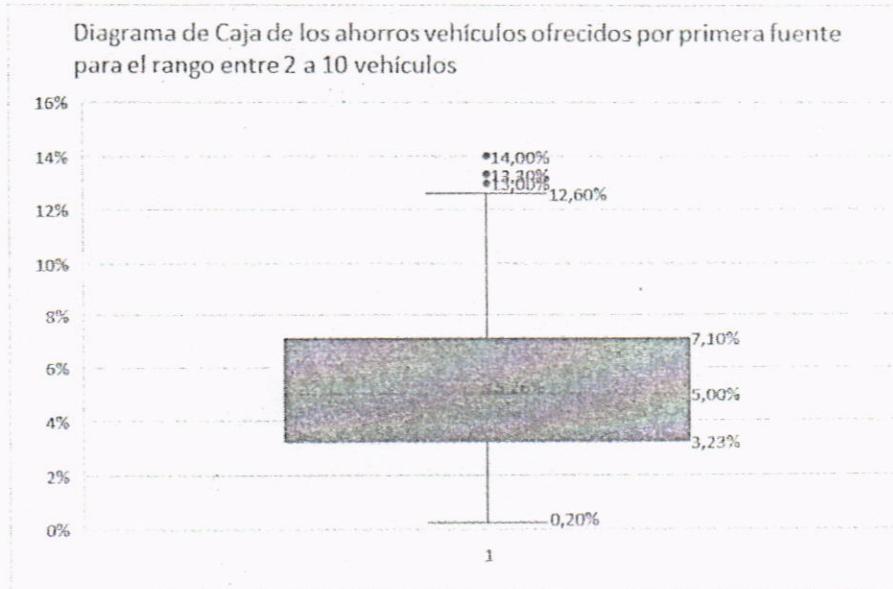
Otra manera de demostrar que para la medida de tendencia central debió considerarse a la mediana se fundamenta en el análisis gráfico con el apoyo de los diagramas de caja de los ahorros de los vehículos ofrecidos por primera fuente entre los rangos de 1 a más de 40 vehículos, permite determinar que en los cinco rangos en que se agruparon los vehículos, en todos los casos la mediana fue del 5%, y su promedio fue siempre inferior al 6%. Lo anterior evidencia que la mediana es la medida estadística más apropiada para caracterizar el comportamiento promedio de la distribución de los ahorros por cantidad de vehículos ofrecidos, tal como se muestra a continuación:

Gráfico 1. Gráficos de Diagramas de Cajas de los ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente para un (1) vehículo



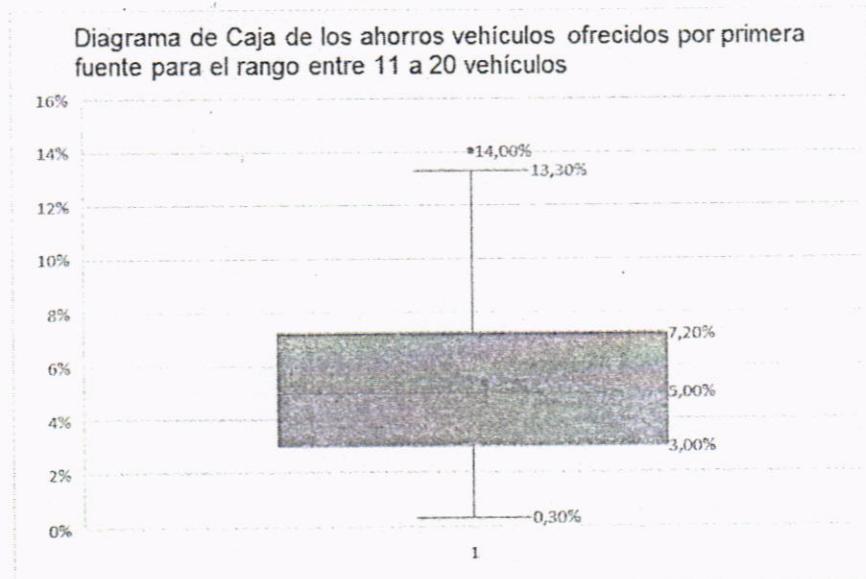
Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Gráfico 2. Gráficos de Diagramas de Cajas de los ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente para el rango entre 2 a 10 vehículos



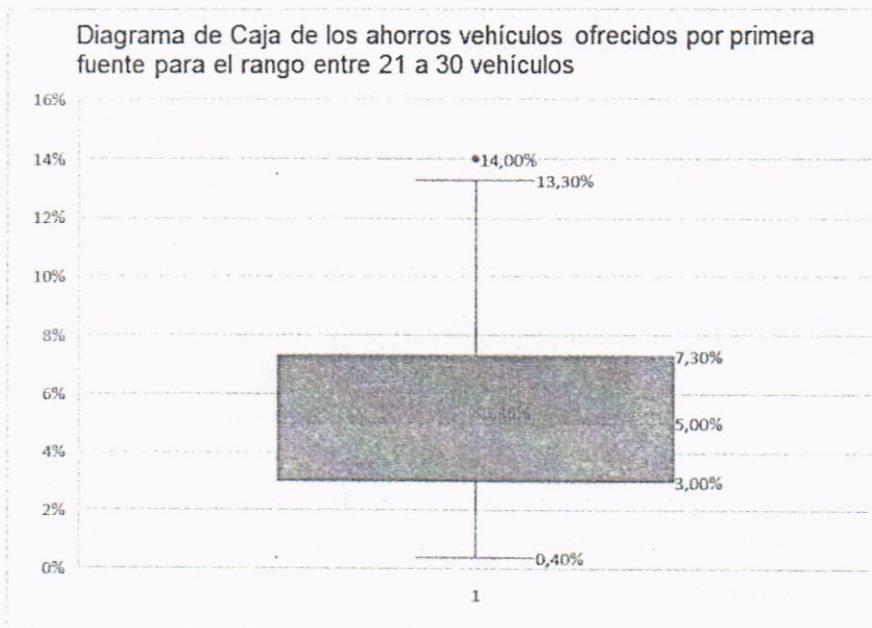
Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Gráfico 3. Gráficos de Diagramas de Cajas de los ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente para el rango entre 11 a 20 vehículos



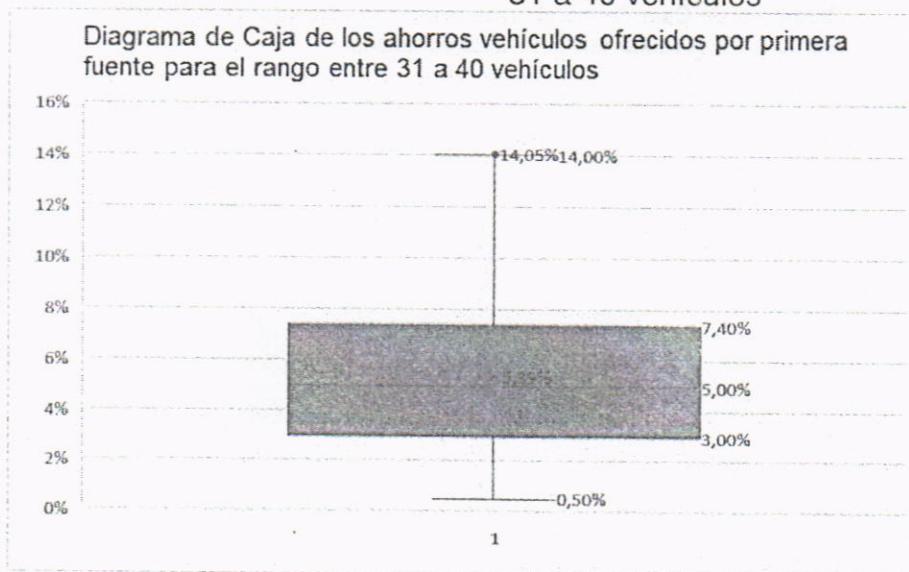
Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Gráfico 4. Gráficos de Diagramas de Cajas de los ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente para el rango entre 21 a 30 vehículos



Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Gráfico 5. Gráficos de Diagramas de Cajas de los ahorros vehículos ofrecidos por primera fuente para el rango entre 31 a 40 vehículos



Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Teniendo en cuenta que el promedio es una medida de tendencia central que se calcula al sumar los valores y dividir el total entre el número de valores, es muy importante considerar los valores de los datos de la distribución, porque el resultado del promedio se ve influenciado por valores extremos, ya sean muy pequeños o muy grandes, es decir, el promedio es sensible a cada valor, de tal forma que una puntuación excepcional puede afectarlo de manera drástica y significativa. Adicionalmente, es necesario ser muy riguroso al momento de usar el promedio en los casos en los cuales su resultado será utilizado para determinar un valor monetario porque puede “sobrestimar” o “subestimar” los montos resultantes.

La misma CCE ratifica lo anteriormente enunciado cuando en su Guía para la elaboración de estudios del Sector en la que, haciendo alusión a Conceptos y Análisis Estadísticos, afirma respecto al promedio o media aritmética: *“Es la medida de tendencia central más frecuentemente usada... Esta medida es muy sensible a los datos atípicos pues tan solo uno de los datos puede afectar significativamente el cálculo de la misma. Por ejemplo, si la Entidad Estatal cuenta con información del índice de liquidez de 4 proveedores, 1,4; 2,2; 1,9 y 6 respectivamente, el promedio de liquidez de estos 4 proveedores es 2,9. Esto debido a que existe un proveedor con un alto nivel de liquidez quien en este caso representa un desempeño atípico con respecto a su sector y quien afectará el indicador del promedio. En este caso no basta con estudiar el promedio pues como se puede observar el promedio no representa el comportamiento de la mayoría de los proveedores” (Pág. 14)*

Por otro lado, se reitera que en el contexto del cálculo del ahorro, el término “sobrestimar” o “subestimar” hace referencia al hecho de que la estimación del ahorro, por parte de CCE, arroja un mayor o menor valor del ahorro respecto a aquel que representa al parámetro de la población de datos.

**Respecto a la aplicación del porcentaje de descuento:**

La observación va enfocada a las diferencias en la estimación de los porcentajes para determinar el ahorro para el AMP de vehículos I primera fuente, con la información suministrada por CCE.

La CGR hace un pronunciamiento sobre la información entregada y confronta los resultados con las políticas, directrices, manuales y demás documentos organizacionales emanados de la alta dirección. Es así, que como resultado de este análisis se evidenció una aplicación de porcentaje diferente a lo reglamentado en el manual de cálculo de ahorros de los IAD frente a la base de datos de la TVEC que contiene los ahorros generados por cada una de las fuentes para todos los IAD entregada por CCE al equipo auditor en un aplicativo de formato Excel, con corte 31 de diciembre de 2016.

Estas diferencias no encuentran sustento técnico ni documento formal sobre la corrección, disminución y/o actualización de la estimación del ahorro para esta fuente, establecida en el Manual para el cálculo del Ahorro. El archivo Excel es una herramienta que permite organizar y administrar la información, sin embargo, no sustenta la determinación y aplicación del porcentaje de ahorro, estimado por CCE ni las condiciones técnicas sobre la estimación del mismo.

Ahora bien, si CCE realizó disminuciones en la estimación del ahorro, estas modificaciones deben tener justificación y motivación que permita ser evaluada y no genere incertidumbre ni difiera una de la otra. En la información de la base de datos de la TVEC reportan que el ahorro generado por primera fuente para el AMP de vehículos I es del 6%, y verificados los cálculos en la base de vehículos para el ahorro promedio no fue posible obtener ese valor, por el contrario el valor encontrado fue del 5.32%, porcentaje que aplicado sobre las ODC arrojan diferencias de \$1.595 millones.

La CGR reafirma el hecho que CCE está presentando valores de ahorros, que por sus deficiencias metodológicas, están alejados del valor real de la población, con lo cual se está desvirtuando la exactitud de las cifras de ahorros obtenidos a través del uso de los AMP.

Para finalizar, no está dentro de las competencias de la CGR, ordenar o sugerir la modificación de información, toda vez, que es responsabilidad de CCE establecer los mecanismos del SCI, que garanticen la transparencia, seguridad y confiabilidad en la rendición de la información.

Así las cosas, la observación se mantiene.

#### **Observación 10. Estimación Ahorro Primera Fuente AMP Centro de Contacto - Conectividad- Nube Pública y Nube Privada**

Para estimar el ahorro por primera fuente para estos AMP, CCE calculó el ahorro promedio de manera agregada de todos los servicios de centro de contacto, centro de datos - nube privada, nube pública y conectividad, cálculo que arrojó la estimación de un promedio del 40%.

En la tabla No. 4, se encuentran los cálculos realizados por la CGR para la estimación del ahorro por primera fuente. Se presentan tres tipos de cálculos de la medida de tendencia central: primero, el promedio general que considera todos los servicios agregados y arroja un porcentaje del 40,33% cercano al 40% calculado

por CCE. En segundo lugar, se calcula el promedio<sup>44</sup>, pero teniendo en cuenta los promedios por separado de los servicios mencionados y muestra un porcentaje del 30,87%. Por último, se calcula la mediana y se obtiene un resultado del 28,27%. Por las razones expuestas, esta última medida estadística refleja de manera ajustada el valor promedio de la distribución.

El análisis descriptivo estadístico soportado en el CV<sup>45</sup> de los ahorros 1ª fuente del AMP TI muestra que el C.V de CCE es de 90,32% y el de la CGR es del 48,11%, lo que indica que el cálculo de la CGR describe la distribución de los datos con una menor desviación típica con respecto al promedio, mientras que la desviación de CCE presenta una mayor variabilidad alrededor de su media aritmética.

**Tabla 16.** Determinación del valor del Ahorros por primera fuente AMP TI de la muestra de artículos en las ODC seleccionadas por CCE.

Cifras en millones de pesos

AMP	#Articulos	Total Valor unitario (TVEC)	Total Valor unitario Precios de Referencia (MinTic)	Promedio de Variación porcentual (TVEC-MinTic)	Desv Estándar	c.v.
Centro contacto	80	95	107	-19,68%	36,22%	-184,05%
Centro Datos -Nube privada	50	11	23	-37,78%	37,70%	-99,80%
Nube pública	146	563	3.093	-17,53%	33,91%	-193,46%
Conectividad	626	1.019	3.290	-48,50%	33,56%	-69,20%
<b>Total</b>	<b>902</b>	<b>1.688</b>	<b>6.512</b>	<b>-40,33%</b>	<b>36,43%</b>	<b>-90,32%</b>
mediana CGR	113	329	1.600	-28,73%		
promedio CGR	226	422	1.628	-30,87%	14,9%	-48,11%

Fuente: CCE.

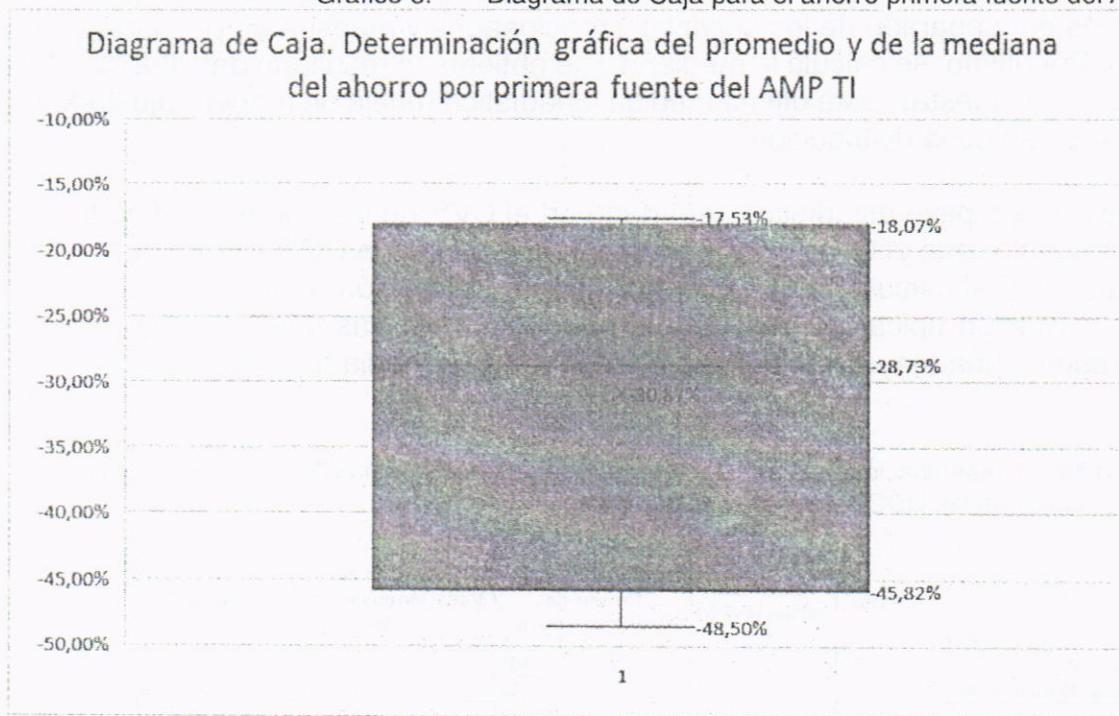
Elaboró Equipo de Auditoria de CGR

Adicionalmente, el análisis gráfico con el apoyo del diagrama de caja de los ahorros para primera fuente del AMP TI permite determinar que la mediana corresponde al valor de ahorro de 28,73%; es decir, ese ahorro equivale al valor intermedio del 50% de la distribución de los ahorros de este tipo. De igual manera, la gráfica muestra que el promedio de la distribución es 30,87%, a diferencia del promedio calculado por CCE del 40,37%. Los cálculos por parte de la CGR, tanto de la mediana como del promedio están relativamente cercanos, lo que permite deducir que el valor del parámetro debe estar dentro de un rango próximo a esos valores.

<sup>44</sup> El promedio fue calculado a partir del valor total de los artículos de cada servicio dividido por el número de artículos del respectivo servicio.

<sup>45</sup> El coeficiente de variación (c.v.) de un conjunto de datos muestrales o poblacionales, expresado como porcentaje, describe la desviación estándar en relación con la media.  $c.v. = \frac{s}{x}$ . Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. P. 103

Gráfico 6. Diagrama de Caja para el ahorro primera fuente del AMP TI



Fuente: CCE.

Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

Con los resultados de los análisis descriptivos estadísticos y gráficos, se puede determinar que el valor de ahorros por primera fuente del AMP TI calculado por CCE utilizando el promedio simple de 40.33%, está "sobrestimado"<sup>46</sup> en \$77.946 millones según los cálculos de la CGR, usando la medida estadística de tendencia central de la mediana de 28,73%. Por el contrario, utilizando el promedio de 30,87%, calculado por la CGR, se tendría una "sobrestimación" de \$63.630 millones.

**Tabla 17.** Estimación del monto de Ahorros por primera fuente AMP TI a toda la población de ODC.

Cifras en millones.

AMP	#ODC	Valor total ODC	Ahorros CCE (40%)	Ahorros CGR (28,73%)	Diferencia CCE (40%) -CGR (28,73%)	Ahorros CGR (30,87%)	Diferencia CCE (40%) -CGR (30,87%)
Centro contacto	110	496.530	198.612	142.653	55.959	152.931	45.681
Centro Datos -Nube privada	64	35.624	14.249	10.235	4.015	10.972	3.277
Nube pública	31	10.939	4.376	3.143	1.233	3.369	1.006
Conectividad	217	148.536	59.414	42.674	16.740	45.749	13.665
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>691.628</b>	<b>276.651</b>	<b>198.705</b>	<b>77.946</b>	<b>213.021</b>	<b>63.630</b>

Fuente: CCE.

Elaboró Equipo de Auditoría de CGR

<sup>46</sup> En este contexto, el término "sobrestimado" hace referencia al hecho que la estimación del ahorro por parte de la CCE arroja un mayor valor del ahorro de la población que caracteriza a la distribución de los datos.

### Respuesta de la entidad

CCE mantiene la misma argumentación suministrada para la observación de vehículos I. Agrega que para el cálculo de los ahorros de los AMP de TI, el equipo auditor calcula un promedio de promedios y asigna a todos los AMP la misma probabilidad de uso por parte de las Entidades Estatales, olvidando que antes las Entidades Estatales compraban estos servicios en un mismo contrato. Las bases de esta suposición de la CGR son inciertas y no tienen en cuenta que CCE no podía hacer suposiciones como esas *ex-ante*<sup>47</sup>. Si hacemos el ejercicio *expost* tomando el ahorro promedio de cada IAD y calculamos un promedio ponderado con el peso de cada IAD a partir del número de ODC el resultado a 31 de diciembre de 2016 de los IAD de TI es 37,09% cifra que se acerca más a la estimación *ex ante* de CCE (40%) que a la del equipo auditor.

CCE considera que el uso del término "sobrestimado" es una ligereza del equipo auditor pues el comportamiento de la población es incierto y no es posible determinar el ahorro para cada servicio individual de los AMP de TI. Esta afirmación del equipo auditor advierte el desconocimiento de las limitaciones técnicas para poder acercarse al comportamiento de la población, a pesar de que CCE ya lo ha explicado. Adicionalmente, el equipo auditor utilizó parámetros de ponderación del 25% en su promedio ponderado sin tener alguna razón aparente para esta ponderación, por lo cual además de ligereza vemos temeridad en su afirmación.

### Análisis de respuesta

La CGR no comparte la apreciación de CCE sobre el cálculo del promedio y tampoco el criterio de utilizar la misma probabilidad de uso, esos elementos no fueron utilizados toda vez que el análisis y pronunciamiento realizado se fundamenta en las observaciones que realiza la CGR por medio de los análisis descriptivos y gráficos del comportamiento y distribución de datos contenidos en la información de los AMP. Se utilizan varias medidas estadísticas que permiten obtener otra estimación de los cálculos de los ahorros. El uso de la desviación estándar y el coeficiente de variación refuerzan las consideraciones presentadas por la CGR.

La CGR no está de acuerdo con la afirmación de CCE sobre la imposibilidad de hacer suposiciones *ex-ante*, porque en el proceso auditor se consideraron iguales condiciones y limitaciones que tuvo CCE antes de la suscripción de los AMP, sin embargo, con la misma información disponible (tipo de servicio, número y valor de órdenes de compra) para CCE al momento de calcular el porcentaje estimado del ahorro, para la CGR fue posible presentar otros escenarios de estimación que representan, de manera más precisa, el parámetro de los ahorros, considerando las características de precios y comportamiento de los mismos por tipo de servicio.

<sup>47</sup> "Evaluación *expost* de decisiones de política pública que se adoptan *ex ante*, en condiciones de incertidumbre, puede generar inacción de funcionarios (o renuencia a hacer funcionario público). .... La inacción se puede exacerbar ante el miedo de que se evalúen con mayor énfasis los costos que los beneficios" Presentación de Leonardo Villar Gómez en el Seminario Internacional Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia, 27 de julio de 2017.

Adicionalmente, la CGR considera que el nuevo cálculo realizado por CCE con base en la estimación a través del promedio ponderado no es suficiente para ratificar el valor inicial de ahorro, debido a que es evidencia insuficiente para generalizar, en tal caso lo más procedente es utilizar los fundamentos de la estadística inferencial para poder asegurar dicho resultado, hasta tanto no se complementen estos cálculos no se puede emitir un pronunciamiento definitivo. En este orden de ideas la CGR considera que CCE debe ser más rigurosa en sus estimaciones y medidas, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales, metodológicas, conceptuales, técnicas y científicas.

Se reitera que, en el contexto del cálculo del ahorro, el término “sobrestimar” o “subestimar”, utilizado en la literatura especializada de la teoría estadística inferencial, hace referencia al hecho de que la estimación del ahorro, por parte de CCE, arroja un mayor o menor valor del ahorro respecto a aquel que representa al parámetro de la población de datos, y adicionalmente, con fundamento en los resultados de los análisis descriptivos, gráficos, de la determinación de los intervalos de confianza y los márgenes de error del método de muestreo aplicado por la CGR.

#### **Observación 11. Metodología Ahorro por Eficiencia – Segunda Fuente**

El manual de cálculo de Ahorros de los IAD suscrito por CCE, señala que: *“El ahorro por eficiencia es la reducción de costos fijos asociados al personal a cargo de desarrollar los procesos de contratación que ahora están cobijados bajo el IAD”*; así mismo que su estimación se realizó *“con la ayuda del DAFP”*. Así las cosas, se tiene determinado un valor fijo para cada ODC.

La CGR en aras de evaluar la consistencia de la metodología aplicada a la estimación de los ahorros por eficiencia, solicitó a CCE y al DAFP toda la información utilizada y el estudio técnico elaborado que sustentara los ahorros por segunda fuente por cada AMP. CCE contesta por competencia ambos requerimientos de la siguiente manera: *“CCE no cuenta con información adicional al Manual de Ahorro el cual fue elaborado luego de revisar con el DAFP el cálculo del costo de personal en el cual las Entidades Estatales no deben incurrir cuando usan la TVEC. El valor fue calculado de acuerdo con la complejidad del Proceso de Contratación.”*(...)

*“Finalmente, es importante tener en consideración que el DAFP prestó su colaboración a CCE en reuniones en las cuales los asistentes revisaron el comportamiento salarial y el costo de los contratistas en los niveles organizacionales encargados de los procesos de contratación, aspectos que para estas dos entidades no ameritó un soporte documental”.*

Al reiterar la solicitud al DAFP, éste argumenta que *“En el año 2014, la Función Pública adelantó reuniones con la Agencia Nacional de Contratación Pública-CCE, con el fin de determinar el comportamiento salarial y los costos de personal de las áreas encargadas de los procesos de contratación al interior de las entidades, así como el promedio de dichas remuneraciones. De las citadas reuniones lamentablemente no encontramos antecedente, y la servidora que acompañó el ejercicio ya no labora en el Departamento, motivo por el cual no es posible suministrar los soportes requeridos por su despacho...”*

En tal sentido, cabe recordar que de acuerdo con los principios de la gestión pública toda actuación de servidor público debe estar sustentada y soportada en un documento o acto administrativo. Como se aprecia en las anteriores respuestas no existe una memoria institucional de los procedimientos estipulados en los procesos misionales de CCE.

En este orden de ideas, la CGR analizó la base de datos de la TVEC entregada por CCE, referente a la segunda fuente de ahorro – ahorro por eficiencia, evidenciando lo siguiente:

- 1) CCE realizó una estimación de ahorro por eficiencia sin dejar evidencia de los documentos, reuniones, análisis y/o estudios adelantados que permitan conocer entre otros aspectos, las variables identificadas, cifras analizadas, entidades consideradas, que sustentan la determinación de una cifra única aplicable a la totalidad de las órdenes de compra por AMP.
- 2) CCE señala que el ahorro por eficiencia *“es la reducción de costos fijos asociados al personal a cargo de desarrollar procesos de contratación”*, sobre lo cual es pertinente señalar que si bien es cierto para una organización el costo de personal es fijo y estimable, para efectos de AMP es un costo variable por cuanto depende, entre otros factores, de la capacidad organizacional de cada entidad, del presupuesto asignado, la complejidad de las compras, el tiempo empleado en el proceso, la forma de contratación de dichos bienes, entre otros factores.
- 3) Analizada la base de datos de la TVEC con corte a 31 de diciembre de 2016 se estableció que existen 4.752 ODC con un ahorro por eficiencia por \$7.593 millones valor que no puede ser verificado, contrastado ni evaluado por las partes interesadas (organismos de control, ciudadanía, veedurías, congreso), toda vez que no se conocen las variables, criterios, guías, teorías económicas o administrativas aplicables por parte de CCE para la determinación de este ahorro por cada ODC.

- 4) Al establecer un costo fijo constante aplicable a cada ODC por AMP, independiente de los criterios señalados anteriormente, se estableció que en 303 ODC el total de ahorros alcanzados por las tres fuentes supera en más del 100% el valor de las ODC. Es de aclarar que se excluyeron 14 registros, los cuales no presentaban valor en el total de la ODC y por lo tanto el porcentaje de ahorros era indeterminado. A continuación, se relacionan los AMP, el número de ODC que presentaron esta situación, los valores de las ODC y los ahorros alcanzados.

**Tabla 18.** Ahorros alcanzados que superan el valor de las ODC

Acuerdo Marco de Precios	Cantidad ODC	Total Ordenes de compra	Total Ahorros Alcanzados	Diferencia	Ahorros/ODC
Centro de contacto	1	1,057,456	5,422,982	(4,365,526)	513%
Google	2	3,821,411	5,649,640	(1,828,229)	148%
Conectividad II	3	16,815,320	20,882,535	(4,067,216)	124%
Nube Privada II	4	21,856,694	32,158,984	(10,302,290)	147%
Tiquetes Aéreos	6	10,156,500	16,177,710	(6,021,210)	159%
Microsoft	7	12,373,274	20,717,051	(8,343,777)	167%
Centro Datos / Nube Privada	11	625,573,131	697,463,758	(71,890,627)	111%
Nube Pública	13	1,299,865,382	1,357,213,692	(57,348,311)	104%
Conectividad	30	729,171,602	801,139,394	(71,967,793)	110%
Combustible (Nacional)	35	36,374,610	56,044,839	(19,670,229)	154%
Combustible (Bogotá) I	191	149,942,873	298,045,601	(148,102,728)	199%
Totales	303	2,907,008,251	3,310,916,187	(403,907,936)	

Fuente: Colombia Compra Eficiente

Elaboro: Equipo Auditor

Las 303 ODC que sumaron \$2.907 millones, generaron ahorros totales de \$3.311 millones que corresponde al 114% del valor de las mismas.

Al analizar estas cifras, se estableció que una de las causas de los ahorros superiores al valor de las ODC, corresponde al ahorro por eficiencia (segunda fuente), toda vez que en 235 ODC equivalentes al 78%, este ahorro es mayor al de la compra, como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 19. Ahorro por eficiencia que superan el valor de las ODC**

Ordenes de compra con vr de ahorro por eficiencia superior al vr de la ODC						
Acuerdo Marco de Precios	ODC total ahorros > vr ODC	ODC vr ahorro x eficiencia > vr ODC	% ODC vr ahorro x eficiencia > vr ODC	Valor Ordenes de compra	Valor Ahorros por Eficiencia	Diferencia
Centro de contacto	1	1	100%	1,057,456	5,000,000	(3,942,544)
Google	2	2	100%	3,821,411	5,000,000	(1,178,589)
Conectividad II	3	2	67%	9,596,448	11,161,736	(1,565,288)
Nube Privada II	4	1	25%	3,281,956	5,580,868	(2,298,912)
Tiquetes Aéreos	6	6	100%	10,156,500	15,000,000	(4,843,500)
Microsoft	7	6	86%	9,251,942	15,000,000	(5,748,058)
Centro Datos / Nube Privada	11	4	36%	10,799,045	20,000,000	(9,200,955)
Nube Pública	13	8	62%	17,472,431	40,000,000	(22,527,569)
Conectividad	30	2	7%	8,295,462	10,000,000	(1,704,538)
Combustible (Nacional)	35	28	80%	25,874,610	42,000,000	(16,125,390)
Combustible (Bogotá) I	191	175	92%	125,364,219	262,500,000	(137,135,781)
<b>Totales</b>	<b>303</b>	<b>235</b>		<b>224,971,480</b>	<b>431,242,604</b>	<b>(206,271,124)</b>

Fuente: Colombia Compra Eficiente

Elaboro: Grupo Auditor

Entre los casos descritos se destaca el AMP de Combustible I, que transó 1.019 ODC por \$77.358 millones, en las cuales en 191 casos (19%) el ahorro total superó el valor de la compra, evidenciándose que en 175 ODC cuyo valor osciló entre \$580 y \$1,4 millones con solo aplicar el ahorro por eficiencia establecido por CCE de \$1,5 millones ya superaba el valor de las compras, sin tener en cuenta los ahorros de primera y tercera fuente.

En los AMP de Centro de Contacto, Google y Tiquetes aéreos, en todas las ODC en las cuales el total de ahorro es superior a la compra, su causa correspondió al efecto generado por el ahorro por eficiencia.

- 5) Aunado a lo anterior, no existe uniformidad en la aplicación y cálculo del ahorro por eficiencia para todos los AMP, toda vez que en los AMP de Soat I, Soat II, arrendamiento de ETP, Material de Intendencia, papelería y útiles de oficina, seguros de vehículos, entre otros no fueron establecidos ahorros por esta fuente.

Lo anterior genera incertidumbre respecto a la consistencia de la metodología de estimación de esta fuente de ahorro y su aplicación a cada ODC. Aunque teóricamente posible, el hecho de que en un mercado de oferta y demanda la compra de un bien o servicio por una vía conduzca a un ahorro superior al 100% del valor de su costo es altamente improbable en la práctica.

Adicionalmente, debido a la ausencia de metodología documentada de costeo sobre el cálculo de los ahorros por cada AMP, que permita verificar el valor asignado a este ahorro a la luz de las teorías administrativas y económicas, se genera

incertidumbre respecto a la valoración de los \$7.593 millones reportados como ahorro por eficiencia en los AMP.

### **Respuesta de CCE**

*CCE argumenta que: "El hecho de que el equipo auditor no esté de acuerdo con la metodología y la forma de calcular el ahorro por eficiencia que generan los IAD no es base suficiente para desestimar la metodología y los cálculos que ella arroja. De otra parte, la afirmación "toda actuación de servidor público debe estar sustentada y soportada en un documento o acto administrativo" no es cierta.*

1. *La evidencia del acuerdo está en la metodología de cálculo la cual sustenta el análisis.*
2. *El ahorro por eficiencia está definido en el Manual para el Cálculo de Ahorros de los IAD. CCE y el DAFP revisaron el valor de las escalas salariales de las personas que típicamente trabajan en los procesos de contratación, el tiempo de duración promedio de los procesos de contratación y el apoyo externo requerido. Con base en lo anterior, CCE estima los costos del proceso de contratación del objeto al cual hace referencia el IAD y calcula ahorros por eficiencia de forma diferencial para cada IAD.*

*Naturalmente el costo de los procesos de contratación varía dependiendo entre otras de su objeto y de las particularidades de cada Entidad Estatal. Por esto, CCE establece un costo promedio para efectos del cálculo de eficiencia.*

*Las Entidades Compradoras pueden establecer si su ahorro está por encima o por debajo del ahorro promedio por eficiencia.*

3. *Su afirmación no es cierta. El ahorro por eficiencia es calculado con base en el costo promedio estimado del proceso de contratación y esto puede ser verificado, contrastado y evaluado, además de que permite a las entidades compradoras calcular su ahorro con el ahorro promedio. La siguiente tabla muestra el ahorro por eficiencia para cada IAD.*

Año / Instrumento de Agregación Demanda	Número de Ordenes de Compra	Valor de las Ordenes de Compra	Valor Ahorros por Eficiencia
2013	5	\$ 924.878.865	\$ 7.500.000
Combustible (Bogotá) I	5	\$ 924.878.865	\$ 7.500.000
2014	798	\$ 424.040.072.031	\$ 1.147.000.000
Aseo y Cafetería	85	\$ 52.871.127.955	\$ 34.000.000
Centro Datos / Nube Privada	10	\$ 5.140.408.753	\$ 50.000.000
Centro de Contacto	3	\$ 195.694.541.778	\$ 15.000.000
Combustible (Bogotá) I	488	\$ 48.694.050.079	\$ 732.000.000
Conectividad	25	\$ 25.517.700.901	\$ 125.000.000
Nube Pública	1	\$ 5.774.849.008	\$ 5.000.000
Vehículos I	186	\$ 90.347.393.557	\$ 186.000.000
2015	2.147	\$ 1.006.524.642.246	\$ 3.204.100.000
Aseo y Cafetería	744	\$ 222.595.832.097	\$ 297.600.000
Blindaje	2	\$ 116.848.308	\$ 2.000.000
Centro Datos / Nube Privada	41	\$ 28.616.584.996	\$ 205.000.000
Centro de Contacto	52	\$ 207.134.931.879	\$ 260.000.000
Combustible (Bogotá) I	526	\$ 27.739.135.715	\$ 789.000.000
Combustible (Nacional)	203	\$ 31.542.984.604	\$ 304.500.000
Conectividad	122	\$ 93.679.077.688	\$ 610.000.000
Nube Pública	15	\$ 2.257.998.786	\$ 75.000.000
Servicios Financieros	10	\$ 113.444.802.470	\$ 25.000.000
Servicios Oracle	95	\$ 72.192.536.181	\$ 237.500.000
Tiquetes Aéreos	41	\$ 52.961.037.811	\$ 102.500.000
Vehículos Blindados	9	\$ 10.028.604.145	\$ 9.000.000
Vehículos I	287	\$ 144.214.267.567	\$ 287.000.000
2016	2.066	\$ 738.828.453.656	\$ 3.895.113.810
Aseo y Cafetería	639	\$ 193.313.280.125	\$ 255.600.000
Blindaje	6	\$ 910.414.150	\$ 6.000.000
Centro Datos / Nube Privada	13	\$ 1.866.598.579	\$ 65.000.000
Centro de Contacto	55	\$ 93.700.099.637	\$ 275.000.000
Combustible (Nacional)	464	\$ 53.030.533.942	\$ 696.000.000
Conectividad	70	\$ 29.339.001.432	\$ 350.000.000
Conectividad II	43	\$ 23.459.034.544	\$ 239.977.320
Google	40	\$ 4.771.773.009	\$ 100.000.000
Microsoft	187	\$ 64.180.787.307	\$ 467.500.000
Nube Privada II	19	\$ 13.042.303.440	\$ 106.036.490
Nube Pública	15	\$ 2.905.996.037	\$ 75.000.000
Servicios Financieros	3	\$ 4.007.423.348	\$ 7.500.000
Servicios Oracle	156	\$ 67.364.127.356	\$ 390.000.000
Tiquetes Aéreos	337	\$ 176.003.253.979	\$ 842.500.000
Vehículos Blindados	19	\$ 10.933.826.771	\$ 19.000.000
<b>Total</b>	<b>5.016</b>	<b>\$ 2.170.318.046.798</b>	<b>\$ 8.253.713.810</b>

La información anterior está disponible y es verificable. La diferencia metodológica del equipo auditor no puede dar lugar a decir que la información no está disponible ni es verificable.

Finalmente, resulta relevante conocer por qué el equipo auditor se refiere a 4.752 y no a 5.016 ODC a 31 de diciembre de 2016 como el número de ODC para las cuales se calculan los ahorros por segunda fuente.

4. El ahorro por eficiencia es calculado con base en el costo promedio estimado del proceso de contratación y este costo es multiplicado por el número de ODC. Este estimado es promedio, y naturalmente es distinto a calcular el ahorro por cada ODC. El equipo auditor se equivoca al comparar el valor de las ODC con el ahorro estimado, pues como siempre hemos explicado calculamos el ahorro para el IAD como un todo y no para las ODC de manera individual. Por ejemplo, en el AMP de Vehículos CCE calculó que el IAD generaba un millón

de pesos por cada ODC colocada. Esto no puede ser interpretado, como que el ahorro por segunda fuente para cada ODC considerada individualmente es de exactamente un millón de pesos.

CCE estableció los valores de los ahorros de segunda fuente de acuerdo con el comportamiento usual de las ODC y los casos señalados por el equipo auditor son atípicos al representar tan solo el 5,4% de las ODC para los cuales se estimaron ahorros de segunda fuente. La siguiente tabla muestra el comportamiento de 3 ejemplos de IAD con distintos valores de ahorros de segunda fuente, en donde claramente los datos muestran que los valores fijos de ahorro están muy por debajo de los valores que normalmente tienen las ODC:

AMP Vehículos	En Valor Órdenes de Compra	Ahorro Segunda Fuente por Orden de Compra	% Ahorro respecto a la medida de tendencia central
Promedio	\$ 496.399.599	\$ 1.000.000	0,20%
Mediana	\$ 160.556.636	\$ 1.000.000	0,62%
Desviación Estándar	\$ 958.517.210		

AMP Aseo y Cafetería	En Valor Órdenes de Compra	Ahorro Segunda Fuente por Orden de Compra	% Ahorro respecto a la medida de tendencia central
Promedio	\$ 323.480.033	\$ 400.000	0,12%
Mediana	\$ 70.254.928	\$ 400.000	0,57%
Desviación Estándar	\$ 855.505.607		

AMP Centro de Contacto	En Valor Órdenes de Compra	Ahorro Segunda Fuente por Orden de Compra	% Ahorro respecto a la medida de tendencia central
Promedio	\$ 3.632.289.995	\$ 5.000.000	0,14%
Mediana	\$ 339.321.285	\$ 5.000.000	1,47%
Desviación Estándar	\$ 16.581.453.639		

La cifra de ahorros por segunda fuente es conservadora pues representa el 1,3% del total del ahorro calculado por el uso de los IAD. CCE solamente ha hecho una estimación de ahorros de segunda fuente por lo cual no hay información para IAD posteriores.

5. En varias ocasiones hemos explicado que la metodología de cálculo de ahorro por eficiencia tiene en cuenta las particularidades de los procesos de adquisición del bien o servicio objeto del IAD por lo cual no puede haber un cálculo uniforme para todos los IAD.

En relación con las ODC CCE manifestó:

Diferimos de su apreciación. Usted propone un cálculo de ahorros distinto que es calcular el ahorro de cada ODC y luego sumarmas, este nos es un cálculo propio del principal del SCP por lo cual técnicamente no tiene sentido para CCE.

CCE estableció los valores de los ahorros de segunda fuente de acuerdo con el comportamiento usual de las ODC y las 303 ODC que señala el equipo auditor en la observación 25 son atípicos al representar tan solo el 0,1% del valor total de las ODC y el 0,5% del valor total de los ahorros estimados.

### Análisis de la Respuesta.

1. La CGR no desestima la metodología utilizada por CCE, lo que se resalta es que no se tiene evidencia sobre los criterios, variables, cifras, entidades y estudios realizados para determinar una cifra aplicable a cada ODC por un AMP, dado que CCE solo se limitó a enunciar de manera general la metodología señalada en el Manual sin entregar los soportes para confrontar los cálculos. Ahora bien, el Equipo auditor indagó en repetidas ocasiones tanto a CCE como al DAFP, sin obtener una respuesta o soporte técnico que evidenciara estos cálculos estimados por CCE.
2. A pesar que el cálculo del ahorro por eficiencia es diferencial para cada AMP y que este indicador fue diseñado de manera estándar para todas las entidades compradoras que utilizan estos AMP como lo argumenta CCE, se evidencian desviaciones significativas entre el valor del costo fijo y la ODC, cuando el ahorro supera el valor de la ODC. Esta situación contradice el objetivo de estandarización de este indicador, de ser coherente y consistente para todas las entidades compradoras.
3. La tabla presentada por CCE, relaciona los ahorros establecidos por cada IAD, valor que se obtiene de multiplicar el número de ODC por el valor definido en el manual de cálculo según el AMP respectivo. No obstante, al realizar esta operación matemática, se desconocen los criterios, estudios y demás soportes que sustenten el valor de cada ODC, establecido en el manual del cálculo del ahorro.
4. En relación con las 4.752 ODC por \$7.593 millones obedecen a las ODC que reportan un ahorro por segunda fuente de los AMP de acuerdo a la base de datos en Excel entregada por CCE según oficio No. 11 del 15 de febrero de 2017 al Equipo auditor, y que sirvió de fuente para el respectivo análisis.
5. La finalidad de la observación sobre el cálculo del ahorro por eficiencia está encaminada a que CCE, reflexione y revise la consistencia y coherencia de los resultados por este tipo de ahorro, toda vez que se evidenciaron casos en los cuales el valor del ahorro superaba el valor de la ODC, hecho que puede llegar a desvirtuar la filosofía de los AMP, en cuanto se demostró la existencia de contraejemplos que representaban desviaciones significativas de valores, que ameritan una reconsideración técnica y metodológica para conservar una relación fáctica verídica con los resultados de la teoría económica y administrativa. Además, a pesar que sea un porcentaje relativo de datos con estas desviaciones, este hecho no desvirtúa la incidencia que

tiene su aparición y existencia en la comprensión y presentación de este tipo de ahorros.

### **Observación 12. Metodología para la Selección de la muestra de Tercera Fuente de Ahorro AMP Vehículos I.**

La teoría estadística utiliza como supuestos más relevantes a tener en cuenta cuando se utiliza MAS<sup>48</sup>: *en una muestra aleatoria los miembros de la población se seleccionan de forma que cada miembro individual tenga la misma posibilidad de ser elegido. Una muestra aleatoria simple de n sujetos se selecciona de manera que cada posible muestra del mismo tamaño n tenga la misma posibilidad de ser elegida.*<sup>49</sup>

De una población de 473 registros de ODC del AMP de Vehículos I, CCE seleccionó una muestra de 34 registros para determinar el % de ahorro por tercera fuente. En respuesta a la solicitud de la CGR sobre la Ficha Técnica del MAS y las especificaciones del nivel de confianza, el margen de error y la determinación del atributo de la población, CCE manifestó sobre el particular que:

*“CCE utilizó un MAS para determinar las muestras necesarias para estimar los ahorros producto de los IAD. CCE no elaboró fichas técnicas de estos métodos de muestreo y está dispuesta a elaborarlas en el futuro si el grupo auditor así lo sugiere, siguiendo la metodología que este señale.”*<sup>50</sup>

Con la respuesta de CCE, se evidencia que al momento de utilizar el MAS no se determinaron ni el nivel de confianza, ni el margen de error ni el estadístico de prueba de los estimadores; por consiguiente, no existe soporte técnico ni metodológico que permita inferir el cumplimiento de los supuestos del MAS, ni su carácter probabilístico<sup>51</sup>.

Adicionalmente la muestra MAS de CCE no tuvo en cuenta el principio de equiprobabilidad<sup>52</sup>, y evidenció las siguientes situaciones:

1. Al comparar las bases de datos de la población frente a la muestra realizada por CCE, no guardan relación ni son coherentes, toda vez que en la primera

<sup>48</sup> Muestreo Aleatorio Simple

<sup>49</sup> Triola, M.F. (2009). Estadística. Décima Edición. Pearson Educación. México. P. 26.

<sup>50</sup> Respuesta de CCE de mayo 30 de 2017 a la solicitud ADCCE-02 de la CGR

<sup>51</sup> Una **muestra probabilística** implica seleccionar miembros de una población de forma que cada miembro tenga una posibilidad conocida (aunque no necesariamente la misma) de ser elegido. Triola, M.F. (2009). Estadística. Décima Edición. Pearson Educación. México. P. 26.

<sup>52</sup> Principio que señala que todos los elementos de la población tengan la misma posibilidad de ser seleccionados para conformar la muestra aleatoria

se clasifica la información por ODC<sup>53</sup> y en la segunda se presenta por eventos, situación que desvirtúa las inferencias que se realicen y al compararlas se tienen diferencias tanto en el valor de los precios base, adjudicación y el nombre del proponente. Adicionalmente, se eleva el nivel de error de las estimaciones de los parámetros de la población, al tener que utilizar, comparar y extraer información complementaria de una tercera base de datos que contempla el cruce de eventos con ODC.

2. Los archivos remitidos por CCE que especifican la población y la muestra deben contener las mismas denominaciones de variables, especificar la fuente de donde se obtuvieron los datos, periodo que abarca la información, definición clara de las celdas que comprenden tanto la población objetivo como la muestra seleccionada, que no se preste a equívocos para el equipo auditor, condiciones que no se cumplen.
3. La ODC No. 563 se repitió tres veces con diferentes precios base y precios adjudicados.

*Tabla 20.* Eventos repetidos en la Muestra obtenida por CCE

Evento	AMP	Precio base	Precio adjudicado	Ahorro (\$)
919	Vehículos	\$ 396,462,800	\$ 389,228,944	\$ 7,233,856
919	Vehículos	\$ 424,129,600	\$ 416,342,408	\$ 7,787,192
919	Vehículos	\$ 507,130,000	\$ 488,235,600	\$ 18,894,400

Fuente: CCE - Elaboró Equipo Auditor CGR

4. Adicionalmente, existen dos eventos, Nos. 1225 y 1574, que no tienen registros de ODC en la población objetivo, lo que implica que no se pueda verificar que realmente se haya llevado a cabo la compra o transacción, incidiendo en la estimación del valor del atributo de la población.
5. Por otra parte, de la muestra de 34 registros, el 38,2%, que corresponden a 13 eventos, presentan diferencias significativas del valor adjudicado de la población frente al valor adjudicado de la muestra. Estas diferencias equivalen a \$1.422 millones, que representan el 12,3% del valor total de las ODC.

<sup>53</sup> Orden de compra: Es la manifestación de la voluntad de una Entidad Compradora de vincularse al AMP, obligarse a sus términos y condiciones, y es el soporte documental de la relación entre el Proveedor y la Entidad Compradora. - Manual para la operación secundaria de los AMP.

**Tabla 21.** Comparación de los valores de las órdenes de compra del AMP de vehículos. (Vr en millones)

No.	Orden De Compra	Valor población	Valor muestra MAS CEE	Diferencia Valor población y muestra
		Total	Precio adjudicado	
1	467	\$ 1.513	\$ 1.036	\$ 478
2	469	\$ 369	\$ 407	\$ (38)
3	455	\$ 209	\$ 187	\$ 22
4	525	\$ 90	\$ 100	\$ (10)
5	558	\$ 110	\$ 99	\$ 11
6,1	563	\$ 389	\$ 488	\$ (99)
6,2	563	\$ 389	\$ 389	\$ 0
6,3	563	\$ 389	\$ 416	\$ (27)
7	601	\$ 3.403	\$ 3.425	\$ (21)
8	621	\$ 80	\$ 85	\$ (5)
9	767	\$ 1.684	\$ 1.203	\$ 481
10	1972	\$ 100	\$ 124	\$ (24)
11	2001	\$ 2.833	\$ 2.179	\$ 654
<b>Total</b>		<b>\$ 11.559</b>	<b>\$ 10.138</b>	<b>\$ 1.422</b>

Fuente: CCE. Elaboró CGR

6. Al verificar la consistencia en el precio base de la muestra frente al aplicativo COUPA<sup>54</sup>, se evidenció que 33 de los 34 eventos registran como precio COUPA un peso (\$1), situación que genera incertidumbre tanto en la confiabilidad del aplicativo como en la muestra que sirvió de base para determinar el porcentaje de ahorro, que luego fue aplicado a todas las ODC del AMP de vehículos I.

Estas situaciones afectan el cálculo en cuanto al porcentaje de ahorros estimado y permite concluir que la muestra seleccionada por CCE es sesgada y no probabilística. Por consiguiente, no se puede utilizar para estimar, de manera consistente, los valores de los parámetros de población; ni se pueden realizar inferencias sobre dichos parámetros.

Dado el escenario descrito, con fundamento en los supuestos y métodos del MAS, la CGR, teniendo en cuenta los principios del muestreo estadístico, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 1,32%, obtuvo una muestra que permitiera contrastar los resultados obtenidos por CCE.

Se obtuvo un tamaño de muestra de 34 registros, los cuales son representativos toda vez que se consideraron los criterios y principios de equiprobabilidad y aleatoriedad, no tenidos en cuenta por CCE en la selección de su muestra, con el objetivo de estimar, nuevamente, los porcentajes de ahorros del AMP de vehículos I.

<sup>54</sup> Aplicativo donde se extractó la información del precio base

Los resultados de los estadísticos descriptivos muestran que el promedio simple obtenido por CCE fue de 6,00%, y por la CGR fue del 1,09%; lo cual evidencia diferencias significativas que incidirán en las magnitudes de los ahorros. Si se comparan los resultados del promedio ponderado de ahorro, la CGR obtuvo un 2,75% y CCE no calculó este promedio. La desviación estándar para la muestra de CCE es mayor que la obtenida por la CGR, 5,33% y 3,95%, respectivamente; lo que implica que los datos muestrales de CCE están más dispersos alrededor de su promedio que los datos de la CGR. Los porcentajes distantes son semejantes en ambas muestras, 21% y 22%, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Tabla 22.** Estadísticos descriptivos de las muestras del AMP de vehículos.

Estadístico Descriptivo	Símbolo	MAS CCE	MAS CGR
Tamaño de muestra	n	34	34
Promedio simple del porcentaje de ahorro	$\bar{y}$	6,00%	1,09%
Promedio ponderado del porcentaje de ahorro	$\bar{y}_p$		2,75%
Desviación Estándar del porcentaje de ahorro	s	5,33%	3,95%
Datos distantes o outliers del porcentaje ahorro		21%	22%

Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor CGR

Los histogramas del porcentaje de ahorros de los registros de CCE muestran una mayor distribución de datos entre 0% y 6% de ahorros con 20 registros, entre 6% y 12% con siete (7) datos; a diferencia de la configuración de las muestras obtenidas por la CGR, entre 0% y 4% se encuentran 31 registros y entre 4% y 9% con 2 datos. Gráficos 7 y 8

**Gráfico 7.** Porcentaje de Ahorro. Muestra MAS CCE

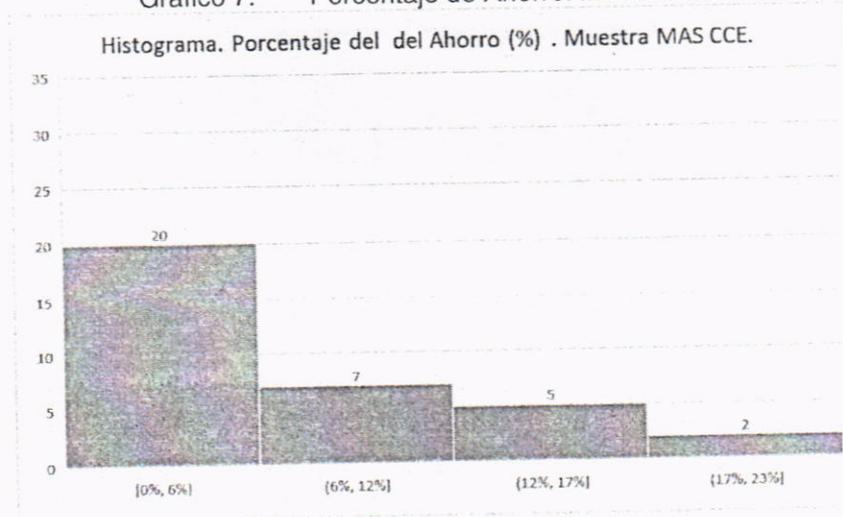
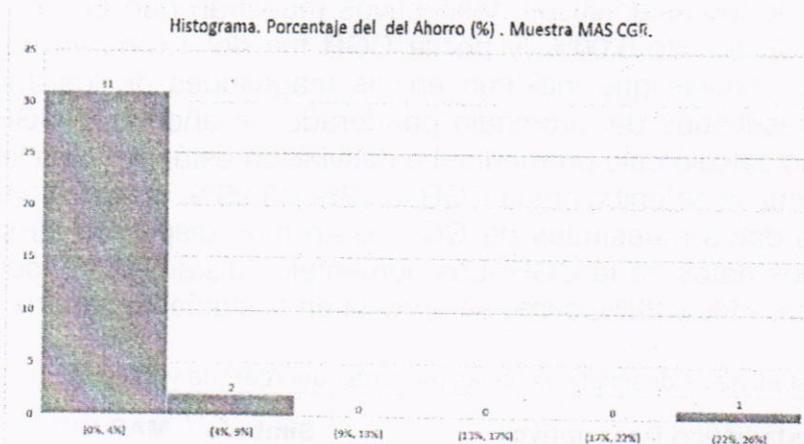


Gráfico 8. Porcentaje de Ahorro. Muestra MAS CGR



Los diagramas de cajas muestran diferencias significativas de distribución y concentración de los valores promedios. El diagrama de los datos de la muestra de CCE indica que el 50% de los valores están cercanos al 6%, mientras que los resultados de la muestra de la CGR se agrupan alrededor del 1%. Gráficos 4 y 5.

Gráfico 9. Porcentaje de Ahorro. Muestra MAS CCE

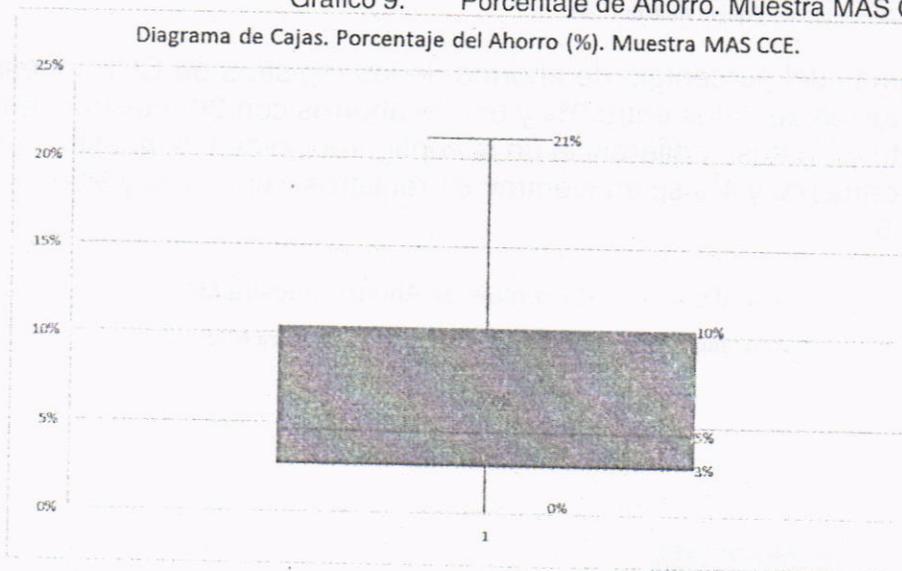
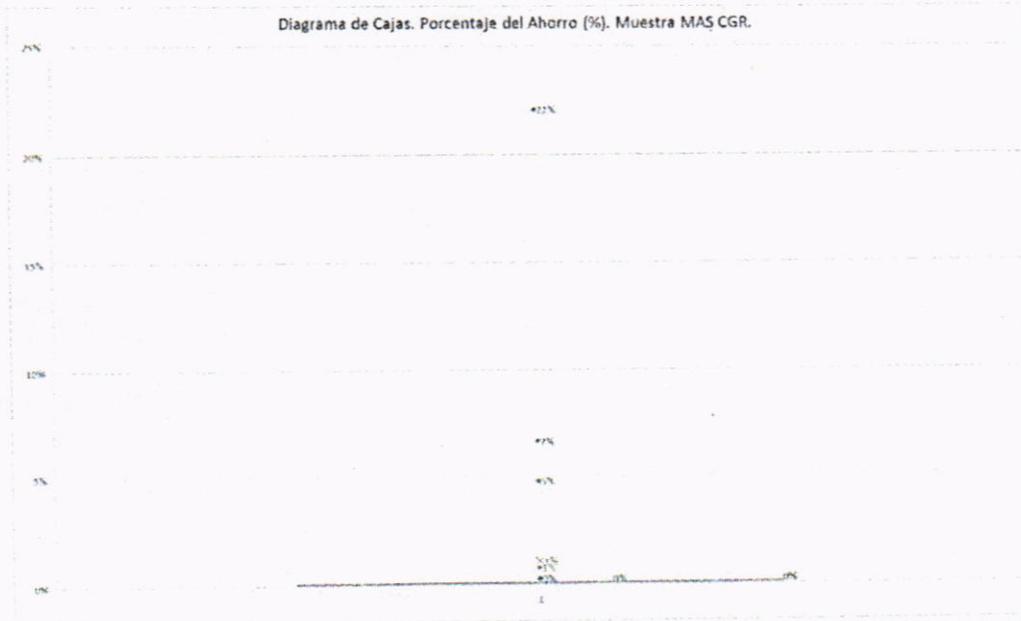


Gráfico 10. Porcentaje de Ahorro. Muestra MAS CGR



Los valores de los estadísticos descriptivos de las muestras permiten deducir que las distribuciones de los valores del porcentaje de ahorro son significativamente diferentes: por una parte, alrededor del 6% y por la otra, cercano al 1%. Para concluir cuál de las estimaciones se acerca más al valor real del parámetro de la población objetivo, se hace necesario realizar pruebas de hipótesis.

Las pruebas de hipótesis para determinar la probabilidad de la certeza o veracidad del valor del estadístico de prueba, se empleó la distribución normal para comparar el valor del estadístico de prueba.

Primera hipótesis:

$$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 6\%$$

$$H_a : \mu_{\bar{y}} < 6\%$$

Segunda hipótesis:

$$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 2\%$$

$$H_a : \mu_{\bar{y}} \neq 2\%$$

Estadístico de prueba:

$$z = \frac{\bar{y} - \mu_{\bar{y}}}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

Nivel de confianza:  $1 - \alpha = 95\%$

Para el caso de la primera hipótesis  $\mu_{\bar{y}} = 6\%$ , existe evidencia suficiente para sustentar la conclusión de que la media poblacional es menor que el 6%. Por otra

parte, para la segunda hipótesis  $\mu_{\bar{y}} = 2\%$ , existe evidencia suficiente para sustentar la conclusión de que la media poblacional es igual al 2%, como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 23.** Resultados de la prueba de hipótesis

Hipótesis	Nivel de significancia: $\alpha$	Promedio muestra: $\bar{y}$	Valor Estadístico de prueba	Valor Teórico Estadístico	Conclusión
$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 6\%$	0,05	1,09%	-7,24	1,64	Se rechaza $H_0$
		2,75%	-4,79	1,64	Se rechaza $H_0$
$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 2\%$	0,025	1,09%	-1,34	1,96	No se rechaza $H_0$
		2,75%	1,10	1,96	No se rechaza $H_0$

Fuente: Elaboró Equipo Auditor CGR

En este orden de ideas, y con la verificación de las hipótesis que arrojan un porcentaje de ahorro del 2%, se observa una diferencia de \$9.382 millones en el ahorro por tercera fuente entre los ahorros calculados por CCE frente a los ahorros estimados por la CGR, como se observa en la tabla siguiente:

**Tabla 24.** Ahorros por tercera fuente.

Cifras en millones de pesos

	CCE	CGR	Diferencia
% Ahorro tercera fuente	6%	2%	4%
Ahorro tercera fuente	14.074	4.691	9.382

Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor: CGR

Por lo anterior se concluye que los valores de ahorro obtenidos en la tercera fuente de ahorro, no están cercanos al valor del parámetro de la población objetivo, debido a que el método empleado en la obtención de las muestras presentó deficiencias metodológicas y conceptuales, situación que conlleva a que se presenten diferencias de \$9.382 millones entre los valores estimados por la CGR y los reportados por CCE.

### Respuesta de CCE

*La afirmación de que no se cumplió con los supuestos del MAS, ni con el carácter probabilístico no es cierta. El equipo auditor mantiene su confusión entre el valor de las ODC y el precio base de cotización, a pesar de las varias y extensas explicaciones. CCE utilizó un MAS considerando los principios de equiprobabilidad y aleatoriedad y en ningún caso hay sesgo en la muestra.*

*Ver respuesta a la observación 22.*

*... CCE utilizó un MAS considerando los principios de equiprobabilidad y aleatoriedad como explicamos en la observación 22.*

*La lectura de la comunicación de la referencia nos lleva a concluir que el equipo auditor no está de acuerdo con la metodología estadística utilizada por CCE para el cálculo de los ahorros de tercera fuente, metodología que cumple con todas las características para extraer conclusiones válidas. Por el contrario, el equipo auditor considera que la metodología que usan genera un mayor grado de certeza sobre la determinación del nivel de ahorro, en donde CCE agradece el trabajo de seleccionar una nueva muestra y las distintas consideraciones metodológicas sobre el cálculo de ahorros de tercera fuente del IAD de Vehículos.*

*No hay discusión sobre el hecho de que los IAD generan ahorros. La discusión está sobre la metodología de cálculo utilizada por CCE, discusión que es académica y no tiene por qué ser un comentario de contenido fiscal. Para efectos de entender el punto académico del equipo auditor es importante para nosotros conocer por qué es posible utilizar la distribución normal para realizar la prueba de hipótesis.*

*... El equipo auditor al momento de hacer su análisis confundió los criterios establecidos para la estimación de los ahorros de tercera fuente. El Manual para el Cálculo de Ahorros de los IAD es claro en que la estimación de los ahorros de tercera fuente para el IAD de Vehículos utiliza como variable de la fórmula el precio base de cotización, el cual se obtiene de los eventos de cotización y no de las ODC.*

*Esta confusión inicial hizo que el equipo auditor considere erróneamente que no se respetó el principio de equiprobabilidad o que los eventos no fueran elegidos aleatoriamente. CCE rechaza la*

*afirmación del equipo auditor respecto a que las inferencias realizadas se desvirtúan, pues la estimación se realizó de acuerdo a lo establecido en el manual.*

*CCE aclara que no es necesaria una tercera base de datos para el cálculo de los ahorros. La fuente de la información es la TVEC.*

*Los archivos remitidos al equipo auditor por CCE que especificaban la muestra y la población contenían exclusivamente la información solicitada, en los términos definidos por el equipo auditor en sus solicitudes de información. Si los parámetros solicitados por el equipo auditor no fueron de utilidad, CCE siempre estuvo y ha estado dispuesta a dar toda la información adicional, razón por la cual no compartimos su apreciación.*

*El evento 919 contenía 3 observaciones de los descuentos que ofrecen los proveedores en el IAD de Vehículos, una para "FORD ECOSPORT (2) FREESTYLE MT 2000CC 4X2 03006126", otra para "FORD ECOSPORT (2) TITANUM TP 2000CC 4X2 03006127" y otra para "FORD ESCAPE (3) SE AT 2000CC 4X2 03006124". En este sentido CCE tomó la decisión de incluir 3 observaciones distintas desde el mismo evento de cotización que había sido seleccionado de manera aleatoria. El evento 919 tuvo la misma probabilidad de ser seleccionado para la muestra que los demás eventos. CCE consideró sesgado cambiar la muestra porque el evento 919 por el hecho de que este contara con 3 observaciones.*

*CCE considera que la recomendación del equipo auditor sobre elegir precios base de cotización de eventos que terminen materializándose en ODC es un cambio metodológico que puede aportar valor a la estimación de los ahorros, pero no es la metodología definida. Por esta razón, CCE evaluará la posibilidad de realizar el MAS sobre las ODC y luego buscar sus eventos de cotización, y no directamente sobre los eventos de cotización.*

*Las diferencias señaladas en la observación 22 respecto de 15 registros han sido ampliamente explicadas al equipo auditor por parte de CCE. El cálculo de ahorros de tercera fuente tiene en cuenta el precio adjudicado en un primer momento de la ODC. Las diferencias con el precio final de las ODC son producto de las modificaciones que pueden tener las mismas. Estas modificaciones no tienen efecto sobre el cálculo de ahorros pues los descuentos ofrecidos por el proveedor se mantienen a lo largo de la vida de la ODC.*

*Toda la información para el cálculo de ahorros se obtiene de la TVEC. El término "precio COUPA" ha sido utilizado durante la Auditoría de Desempeño de la Contraloría como una forma de referirse al precio que la plataforma de la TVEC reporta para el Precio Base. Este valor se obtiene al exportar la información del archivo del simulador. En el caso específico del IAD de Vehículos es imposible diseñar un simulador que pueda determinar el precio base por sí mismo porque las Entidades Estatales establecen las características del vehículo que necesitan mas no la marca del vehículo. Para poder estimar el porcentaje de ahorro de este IAD fue necesario definir muestras y revisar individualmente cada cotización presentada por los proveedores.*

*CCE disiente de la consideración de que el "precio COUPA" genere incertidumbre en el aplicativo, pues desde el aplicativo se descargan las cotizaciones que hicieron los proveedores. Tampoco concuerda en que este sea un argumento para poner en duda la muestra que sirvió como base para la estimación pues nada tiene que ver el "precio COUPA" con el MAS que se realizó para los eventos de cotización. CCE reitera que el término "precio COUPA" no es usado en otro contexto.*

## Análisis de la Respuesta

La CGR se reafirma en los argumentos y alcances de la observación en el sentido de que CCE no utilizó un MAS. En primer lugar, por el hecho de la no presentación de la evidencia solicitada en reiteradas comunicaciones por la CGR a CCE acerca de los elementos utilizados para este tipo de muestreo, tales como nivel de confianza, margen de error, desviación y varianza del estimador. En razón a que nunca fueron aportados por CCE, la CGR concluye que no existe evidencia del uso del MAS por CCE. En segundo lugar, la revisión de los archivos fuente en formato Excel, sobre la aplicación MAS evidenciaron que CCE, únicamente, seleccionó las ODC con base en el uso de números aleatorios, sin tener en cuenta la variabilidad de la distribución de los elementos muestrales, que se expresa a través de las medidas de dispersión (varianza o desviación estándar muestral), los cuales permiten determinar el tamaño representativo de la muestra, el margen de error y el nivel de confianza de las estimaciones de los parámetros. En tercer lugar, CCE confirma la ausencia de los criterios y procedimientos utilizados del MAS en la respuesta suministrada ante la solicitud de la CGR del mayo 30 de 2017, en la cual el Subdirector de Negocios manifestó sobre el particular que:

*“CCE utilizó un MAS para determinar las muestras necesarias para estimar los ahorros producto de los IAD. CCE no elaboró fichas técnicas de estos métodos de muestreo...”<sup>55</sup>*

Es así como el marco muestral de las ODC es equivalente al marco muestral de eventos de cotización, toda vez que existe una correspondencia biunívoca entre los dos, al momento de realizarse la transacción del bien o servicio. Por esta razón, no es posible aceptar que existan observaciones repetidas ni de eventos de cotización o de ODC dentro del marco muestral utilizado para determinar el tamaño de la muestra o los elementos muestrales. La repetición de elementos muestrales en la muestra obtenida por CCE y utilizada en la estimación de este tipo de ahorro, viola el principio de equiprobabilidad de la teoría estadística de muestreo. Esto, aunado a la negativa de CCE de suministrar los elementos que demuestren el uso del MAS, permiten concluir que la entidad no utilizó el MAS y por lo tanto no puede obtener de manera técnica inferencias sobre el parámetro de población objeto de estudio.

La CGR no comparte la aseveración de CCE en el sentido de que existe confusión por parte del equipo auditor entre los conceptos del valor de las ODC y el precio base de cotización, toda vez, que CCE se sigue contradiciendo al aplicar su Manual en donde se define la manera de calcular los Ahorros por menor precio o tercera fuente, así:

<sup>55</sup> Respuesta de CCE de mayo 30 de 2017 a la solicitud ADCCE-02 de la CGR

*El Ahorro por menor precio: Es el ahorro proveniente de los descuentos adicionales generados en la operación secundaria<sup>56</sup> del IAD, en caso de que haya operación secundaria. CCE utiliza el histórico de Órdenes de Compra registrado en la TVEC para obtener un espectro amplio que indique el ahorro adicional derivado de la diferencia entre el precio techo definido en el catálogo respecto al valor final al que se adjudicó la Orden de Compra en la operación secundaria."*

Como se evidencia en esta definición, el componente del cálculo de este tipo de ahorro es la diferencia entre los valores históricos de las ODC de la TVEC y el valor adjudicado en la ODC de la transacción. Por lo tanto, la CGR se reafirma en las deficiencias conceptuales y metodológicas de CCE al momento de aplicar sus propias definiciones, consignadas en su Manual de Ahorros.

Como resultado de la evaluación realizada por la CGR a los procedimientos metodológicos utilizados por CCE para el cálculo de estos ahorros, se puede afirmar que la entidad solamente realizó sus cálculos hasta un nivel meramente estadístico descriptivo basado en el promedio. Se evidenció que no utilizó herramientas de cálculo de la estadística inferencial para estimar el valor del ahorro para la población. En cambio la CGR, realizó un ejercicio completo de revisión y verificación tanto descriptivo como inferencia; por tal motivo, se basó en la teoría y técnicas de pruebas de hipótesis, en este caso, relacionado con el porcentaje promedio de ahorro. Debido a que el tamaño de la muestra se considera estadísticamente grande, la teoría estadística<sup>57</sup> sugiere emplear la distribución normal para comparar el valor del estadístico de prueba.

De otra parte, el Equipo Auditor no sugiere ni recomienda la creación de una tercera base datos, lo que resalta es el riesgo al tener que hacer cruces de información entre diferentes aplicativos y bases, lo que puede incidir en la calidad, exactitud y consistencia de los datos.

En relación con el evento 919 la teoría estadística de muestreo afirma que al momento de construir el marco muestral los elementos que la constituyen deben tener la misma probabilidad de ser seleccionados, por lo cual al momento de seleccionar la muestra, la misma debe estar previamente depurada para que se respete el principio de equiprobabilidad. Situación contraria a lo reflejado en el evento 919, que se encuentra repetido tres veces, con el agravante de tener valores diferentes, lo que resta confiabilidad a la información.

<sup>56</sup> La operación secundaria son las actividades que debe adelantar la entidad compradora para comprar, recibir y pagar los bienes y servicios amparados en un AMP (Manual de Operación Secundaria elaborado por CCE)

<sup>57</sup> Si  $n > 30$ , entonces las medias muestrales tienen una distribución que se puede aproximar por medio de una distribución normal, con una media  $\mu$  y una desviación estándar  $\sigma/\sqrt{n}$ . (Éste es el lineamiento que suele utilizarse, independientemente de la distribución de la población original). El Teorema del límite central. Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. P. 280.

La CGR aclara que la discusión sobre la metodología no tiene un carácter simplemente académico, sino corresponde a una discusión de carácter técnico teniendo en cuenta que con base en los estimativos se genera la información de los ahorros generados por AMP, como indicador de su eficacia y de la economía que de ellos se espera, es decir refleja los resultados de la gestión fiscal de los competentes.

### **Observación 13. Diferencias en el cálculo del Ahorro Tercera Fuente- Conectividad y Centro de Contacto.**

El artículo 2 de la ley 87 de 1993 consagra los objetivos del SCI el cual señala "5.- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros". Así mismo "g) Garantizar que el SCI disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación". Este último literal se hace más explícito en el Manual Técnico del MECI 2014, adoptado mediante el artículo 1 del Decreto 946 de 2014 que establece, dentro del marco conceptual de CI numeral 5.1 objetivos específicos "a) Garantizar que el SCI disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, que faciliten en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la organización por parte de los diferentes niveles de autoridad, permitiendo acciones oportunas de prevención, corrección y de mejoramiento".

#### **AMP CONECTIVIDAD I:**

En el AMP de Conectividad I se celebraron 217 ODC por \$148.536 millones, generando un ahorro total de \$63.613 millones. El ahorro por tercera fuente fue de \$3.114 millones, el cual fue calculado por CCE aplicando el porcentaje promedio de ahorro establecido en la muestra (56%) a las últimas 24 ODC del AMP.

Al verificar la consistencia en el precio base de la muestra, se evidenció que 31 de los 105 eventos tomados como muestra registraron diferencias significativas frente a los registros de los archivos establecidos en los simuladores.

Para evaluar las estimaciones de este tipo de ahorro, la presente sección se divide en tres partes: en la primera, se analiza el método de muestreo MAS utilizado por CCE y se comparan los resultados con otra muestra obtenida con el MAS por CGR. En la segunda parte, se calculan los estadísticos descriptivos de promedio y desviación estándar de las muestras, se construyen los histogramas, las gráficas de cajas y se determinan los datos distantes o *outliers*. En la tercera parte, se utilizan las Pruebas de Hipótesis para validar los valores de los estimadores de los estadísticos de las muestras.

## 1.1 Selección de la Muestra

Antes de analizar la estimación de los ahorros por tercera fuente, es necesario precisar dos aspectos: El primero, cuándo se recomienda usar muestreo para hacer estimaciones y el segundo, cuáles son los supuestos de un MAS.

En primer lugar, se recomienda seleccionar una muestra de una población objetivo de registros, datos o mediciones cuando no es posible determinar directamente los valores de los atributos de interés de la población, por limitación de tiempo en la recolección de las mediciones, por falta de talento humano disponible, por escasez de recursos financieros o por dificultades físicas para acceder a la información, entre otros. En el caso del AMP de Conectividad, se tienen restricciones en la recolección de las mediciones, por lo tanto, es procedente seleccionar una muestra representativa.

En segundo lugar, los supuestos estadísticos más relevantes a tener en cuenta cuando se utiliza el MAS son: *en una muestra aleatoria los miembros de la población se seleccionan de forma que cada miembro individual tenga la misma posibilidad de ser elegido. Una muestra aleatoria simple de  $n$  sujetos se selecciona de manera que cada posible muestra del mismo tamaño  $n$  tenga la misma posibilidad de ser elegida.*<sup>58</sup>

### 1.1.1 Selección de la muestra por MAS por CCE

Teniendo en cuenta los criterios y supuestos para la utilización del MAS, y una vez evaluada la información suministrada por CCE sobre el método de muestreo empleado, se concluye que CCE no utilizó el MAS, por el contrario seleccionó las ODC con base en números aleatorios sin tener en cuenta la variabilidad de la distribución que se expresa través de las medidas de dispersión (varianza o desviación estándar muestral) que permiten determinar el margen de error, el nivel de confianza y el tamaño ideal de la muestra, como lo evidencia la respuesta de CCE ante la solicitud de la CGR del mayo 30 de 2017 sobre la Ficha Técnica del MAS y las especificaciones del nivel de confianza, el margen de error y la determinación del atributo de la población; el Subdirector de Negocios manifestó sobre el particular que:

*“CCE utilizó un MAS para determinar las muestras necesarias para estimar los ahorros producto de los IAD. CCE no elaboró fichas técnicas de estos métodos de muestreo...”*<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Triola, M.F. (2009). Estadística. Décima Edición. Pearson Educación. México. P. 26.

<sup>59</sup> Respuesta de Colombia Compra Eficiente de mayo 30 de 2017 a la solicitud ADCCE-02 de la CGR

En el archivo suministrado por CCE de la determinación del tamaño de la muestra se evidenció que solo se emplearon números aleatorios para identificar los elementos muestrales, lo cual no es suficiente para declarar que se está utilizando un MAS, porque eso solo es una mera selección aleatoria que no considera la variabilidad de la distribución ni el nivel de confianza de las estimaciones, ni el tipo de distribución que caracteriza a la población objetivo.

Finalmente, por las anteriores consideraciones y evidencias se puede concluir que la muestra seleccionada por CCE no fue diseñada mediante una técnica de muestreo estadístico, por tanto la inferencia estadística que se realice con base en dicha muestra, es decir las estimaciones o proyecciones a la población objeto de estudio, carecen de validez técnica, por corresponder a una muestra subjetiva; así las cosas no se pueden realizar inferencias sobre dichos parámetros<sup>60</sup>.

### 1.1.2 Selección de la muestra por MAS por la CGR

En consideración a las deficiencias metodológicas detectadas en la selección de la muestra de ODC del AMP de Conectividad, se hizo necesario, con fundamento en los supuestos y método estadístico del MAS, seleccionar una muestra representativa que permitiera estimar nuevamente los porcentajes de ahorros del AMP.

En las tablas y gráficas siguientes, se observa la distribución del número y valores de las ODC de la población.

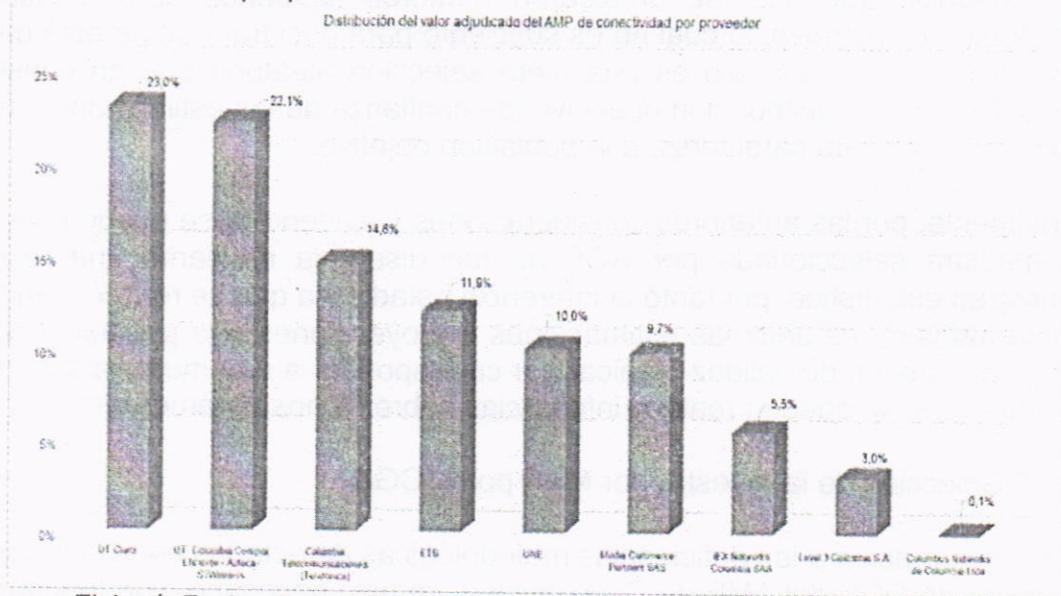
**Tabla 25.** Participación de los proveedores por servicios ofertados.  
Cifras en millones de pesos.

No.	Proveedor	Valor Total ODC	No. ODC	% Valor Total ODC	% No. ODC
1	Colombia Telecomunicaciones (Telefónica)	21.641	13	14,6%	6,0%
2	Columbus Networks de Colombia Ltda	139	2	0,1%	0,9%
3	ETB	17.737	39	11,9%	18,0%
4	IFX Networks Colombia SAS	8.218	51	5,5%	23,5%
5	Level 3 Colombia S.A.	4.517	31	3,0%	14,3%
6	Media Commerce Partners SAS	14.456	20	9,7%	9,2%
7	UNE	14.828	41	10,0%	18,9%
8	UT Claro	34.168	11	23,0%	5,1%
9	UT- Colombia Compra Eficiente - Azteca-S3Wireless	32.833	9	22,1%	4,1%
<b>Total general</b>		<b>148.536</b>	<b>217</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboró: Equipo Auditor CGR

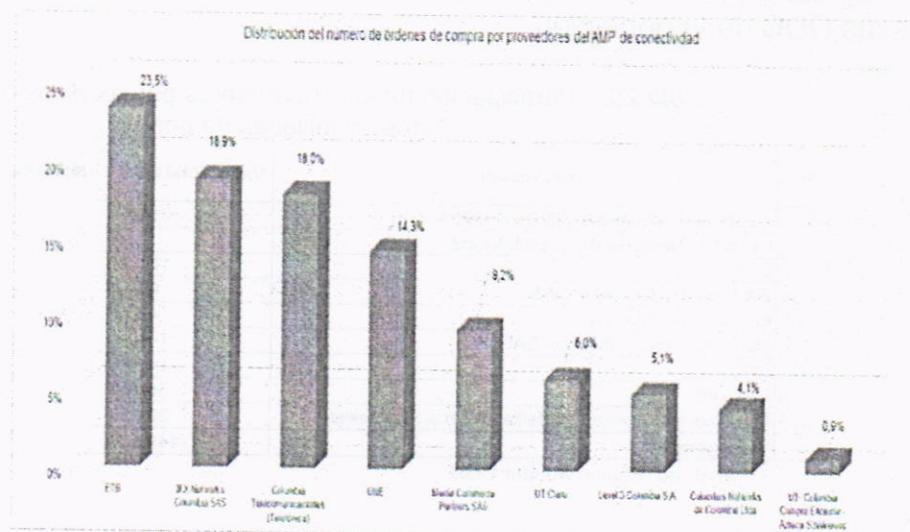
<sup>60</sup>Las muestras motivadas o selectivas son frecuentemente útiles para derivar lecciones puntuales de ciertos casos. Pero no tienen representatividad estadística del universo del que hacen parte.

Gráfico 11. Distribución del valor adjudicado del AMP de Conectividad por proveedor



Elaboró: Equipo Auditor CGR

Gráfico 12. Distribución del número de ODC por proveedores de AMP de Conectividad



Fuente: CCE. Elaboró CGR

Con fundamento en los principios del MAS, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 2,56%, se obtuvo un tamaño de muestra representativa de 105 registros. A pesar, que el tamaño seleccionado por el Equipo Auditor de la CGR es

igual al tamaño de la muestra de CCE de 105 ODC; la muestra de la CGR tiene en cuenta la variabilidad de la distribución del ahorro implícita en el margen de error y contempla el cumplimiento de los supuestos y principios del muestreo estadístico.

## 1.2 Estadísticos Descriptivos de las Muestras

En esta segunda etapa, se calculan los estadísticos descriptivos de las muestras del AMP de conectividad obtenidas tanto por CCE y CGR: tamaño de la muestra, porcentaje promedio del ahorro y desviación estándar. Se elaboran los histogramas, las gráficas de cajas y se identifican los datos distantes o *outliers*.

Los resultados de los estadísticos descriptivos muestran que el promedio simple obtenido por CCE fue de 56,00%, y el obtenido por la CGR fue de 63,29%; lo cual evidencia diferencias significativas que incidirán en las magnitudes de los ahorros. La desviación estándar para la muestra del CCE es mayor que la obtenida por CGR, 37,99% y 26,28%, respectivamente; lo que implica que los datos muestrales de CCE están más dispersos alrededor de su promedio que los datos de la CGR. Los porcentajes distantes son muy distantes en ambas muestras, 89% y 21% para CCE y CGR, respectivamente.

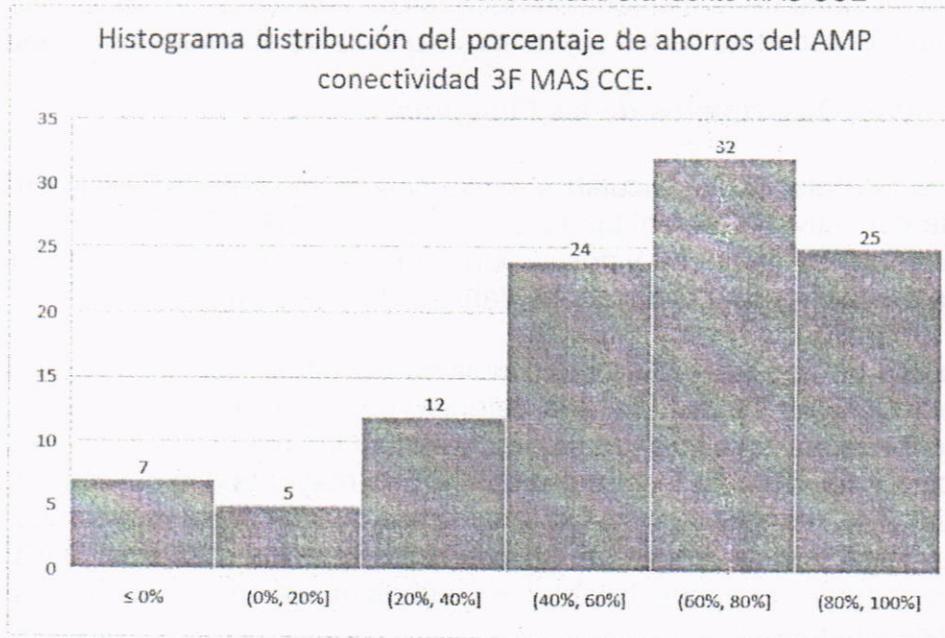
**Tabla 26.** Estadísticos descriptivos de ahorros de las muestras del AMP de conectividad 3 fuente

Estadístico	Símbolo	MAS CCE	MAS CGR
Tamaño de muestra	n	105	105
Promedio simple del porcentaje de ahorro	$\bar{y}$	56,00%	63,29%
Mediana		62,62%	63,26%
Desviación Estándar del porcentaje de ahorro	s	37,99%	26,28%
Datos distantes o outliers del porcentaje ahorro		89%	21%

Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor CGR

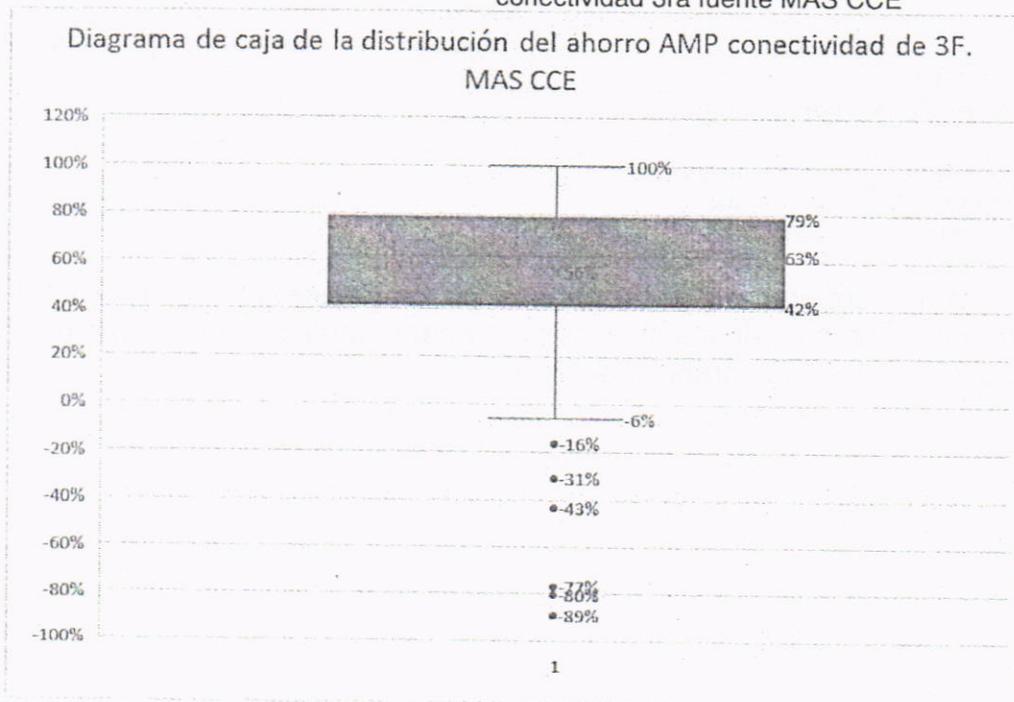
Los histogramas del porcentaje de ahorros de los registros de CCE y de la CGR muestran que la mayoría de los ahorros por tercera fuente se encuentra en el rango de 60% al 80%, según los gráficos siguientes:

Gráfico 13. Histograma distribución del porcentaje de ahorro del AMP conectividad 3ra fuente MAS CCE



Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor CGR

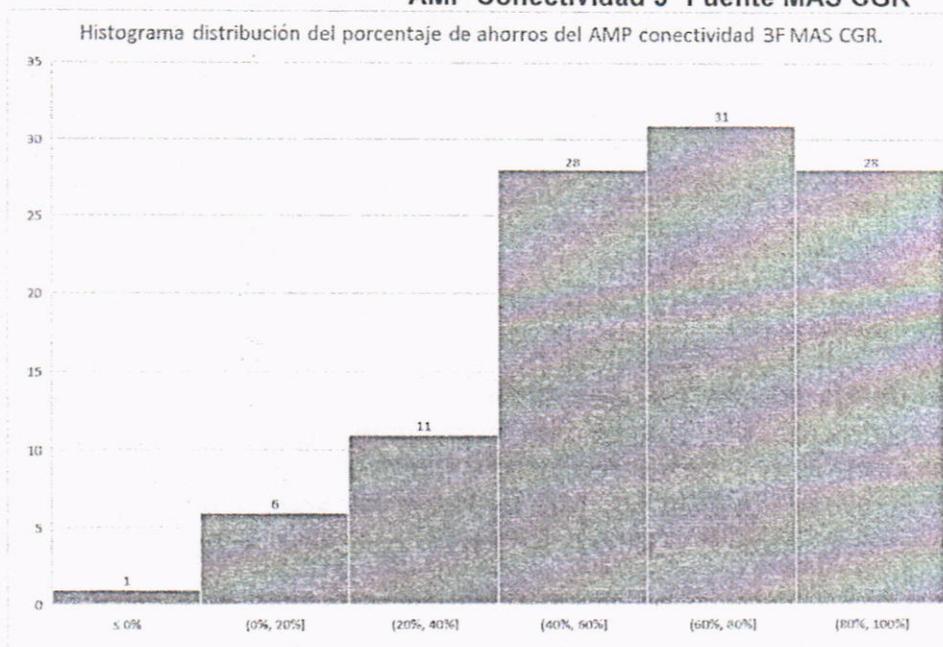
Gráfico 14. Diagrama de caja de la distribución del ahorro del AMP conectividad 3ra fuente MAS CCE



Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor CGR

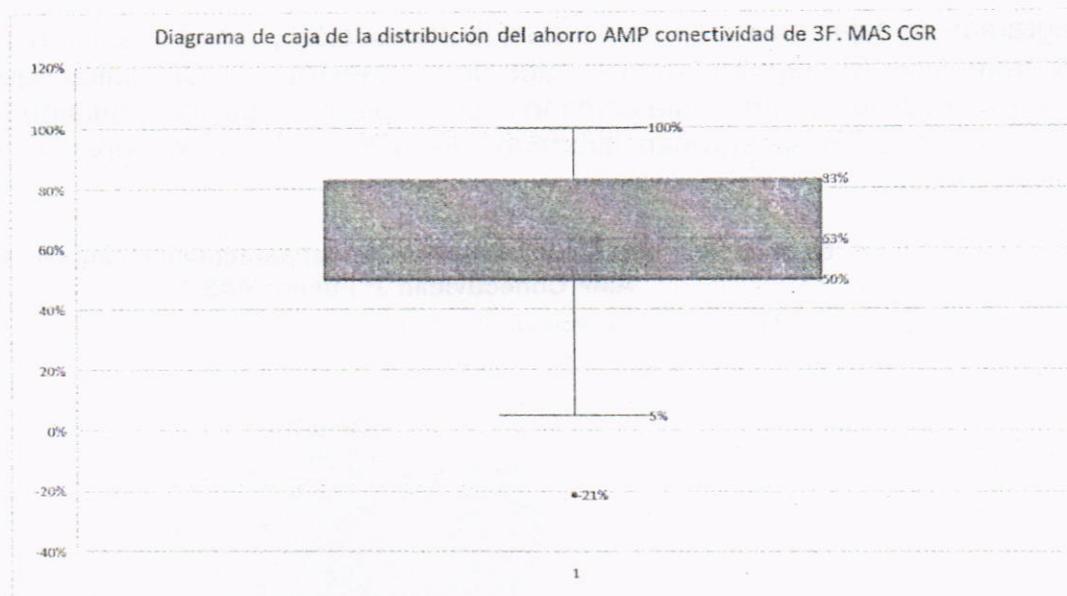
Los diagramas de cajas muestran similitud en la distribución y concentración de los valores promedios. El diagrama de los datos de la muestra de CCE indica que el valor intermedio de los ahorros está cercano al 56%, mientras que los resultados de la muestra de la CGR se agrupan alrededor del 63% como se observa en los siguientes gráficos:

**Gráfico 15. Histograma distribución del porcentaje de ahorro del AMP Conectividad 3ª Fuente MAS CGR**



Fuente: CCE. Elaboró Equipo Auditor CGR

**Gráfico 16. Diagrama de caja de la distribución del ahorro del AMP conectividad 3ra fuente MAS CGR**



Fuente: CCE. Elaboró CGR

Los valores de los estadísticos descriptivos de las muestras permiten deducir que las distribuciones de los valores del porcentaje de ahorro son relativamente similares, por una parte, alrededor del 56% por CCE y el otro, cercano al 63% por CGR. Para concluir cuál de las estimaciones se acerca más al valor real del parámetro de la población objetivo, se hace necesario realizar unas pruebas de hipótesis.

### 1.3 Pruebas de Hipótesis

En este capítulo se realizarán las pruebas de hipótesis para determinar la probabilidad de la certeza o veracidad del valor del estadístico de prueba, en este caso, relacionado con el porcentaje del promedio del ahorro. Se empleará la distribución normal para comparar el valor del estadístico de prueba, esto debido a que el tamaño de la muestra se considera estadísticamente grande.

Se verificarán dos tipos de hipótesis:

Primera hipótesis:

$$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 56\%$$

$$H_a : \mu_{\bar{y}} > 56\%$$

Segunda hipótesis:

$$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 63\%$$

$$H_a : \mu_{\bar{y}} < 63\%$$

Estadístico de prueba:

$$z = \frac{\bar{y} - \mu_{\bar{y}}}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

Nivel de confianza:  $1 - \alpha = 95\%$

Para el caso de la primera hipótesis  $\mu_{\bar{y}} = 56\%$ , existe evidencia suficiente para sustentar la conclusión de que la media poblacional es mayor al 56%. Por otra parte, para la segunda hipótesis  $\mu_{\bar{y}} = 63\%$ , existe evidencia suficiente para sustentar la conclusión de que la media poblacional es igual al 63%.

**Tabla 27.** Resultados de la prueba de hipótesis

Hipótesis	Nivel de significancia: $\alpha$	Promedio muestra: $\bar{y}$	Valor Estadístico de prueba	Valor Teórico Estadístico	Conclusión
$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 56\%$	0,05	63,29%	2,842	1,645	Se rechaza $H_0$
		63,26%	2,830	1,645	Se rechaza $H_0$
$H_0 : \mu_{\bar{y}} = 63\%$	0,05	63,29%	0,113	1,645	No se rechaza $H_0$
		63,26%	0,101	1,645	No se rechaza $H_0$

Fuente: Elaboró Equipo Auditor CGR

#### 1.4. Estimación del ahorro por tercera fuente

En este orden de ideas, para estimar el ahorro total por tercera fuente se tiene en cuenta la metodología que utilizaba CCE<sup>61</sup> antes del 01 de enero de 2017, en razón a que las ODC analizadas pertenecen al período 2013 – 2016.

*Ahorros tercera fuente = Valor Orden de Compra \* % estimado ahorro tercera fuente*

En la siguiente tabla se encuentran los cálculos realizados a las 24 ODC por \$5.560 millones, en donde al aplicar el promedio de ahorro del 63% estimado por la CGR, los ahorros presentan una "subestimación"<sup>62</sup> de \$389 millones.

<sup>61</sup> Manual para el Cálculo de Ahorros de los Instrumentos de Agregación de Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente. Documento Borrador de fecha febrero 15 de 2017. P. 4

<sup>62</sup> En este contexto, el término "subestimación" hace referencia al hecho que la estimación del ahorro por parte de la CCE arroja un menor valor del ahorro de la población que caracteriza a la distribución de los datos.

**Tabla 28.** Ahorros por tercera fuente Conectividad.

Cifras en millones de pesos

	CCE (56%)	CGR (63%)	Diferencia CCE - CGR
Valor Total ODC	5.560		
Valor Ahorro tercera fuente	3.114	3.503	-389

Fuente: CCE. Elaboró CGR

### **AMP CENTRO DE CONTACTO:**

En el AMP de Centro de Contacto se celebraron 110 ODC por \$ 496.529 millones, generando un ahorro de \$216.499 millones. El ahorro por tercera fuente fue de \$17.337 millones, el cual fue calculado por CCE, aplicando el porcentaje promedio de ahorro establecido en la muestra (29%) a las últimas 30 ODC del AMP.

Al verificar la consistencia de la información se evidenció:

- La información contenida en la base de datos de la población no guarda relación con la base de datos de la muestra, toda vez, que en la primera se clasifica la información por ODC y en la segunda se presenta por eventos; por lo tanto, no existe coherencia entre los datos registrados de estos dos grupos, situación que desvirtúa las inferencias que se realicen. Adicionalmente, se eleva el nivel de error de las estimaciones de los parámetros de la población, al tener que utilizar, comparar y extraer información complementaria de la tercera base de datos suministrada por la entidad para establecer la correspondencia entre los eventos y sus ODC
- Al verificar la consistencia en el precio base de la muestra seleccionada frente al aplicativo COUPA, se evidenció que cuatro (4) de los 31 eventos tomados como muestra, registran como precio COUPA el valor de \$21.373 millones y al verificar dichos valores en los registros de los archivos simuladores, su valor real es de \$2.498 millones, afectando el porcentaje promedio establecido como ahorro para tercera fuente, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 29.** Verificación precio base en el aplicativo COUPA

Verificación precio base en el aplicativo COUPA			
Evento	Orden de compra	precio base muestra	precio base verificado
7729	2829	2,034,673,550	203,467,355.00
6909	2368	18,037,872,330	1,803,787,233.00
9212	3525	380,797,854	399,380,317.00
6758	2328	919,919,630	91,991,963.00
Totales		21,373,263,364	2,498,626,868.00

Fuente: CCE Elaboró Equipo Auditor CGR

9. Tomando la misma muestra y corrigiendo únicamente el precio base de los 4 registros errados se obtuvo un porcentaje promedio de ahorros de 21.34%, el cual al aplicarlo a las 30 ODC se tiene un valor de ahorro por tercera fuente de \$12.758 millones; presentando una diferencia de \$4.579 millones frente a los datos inicialmente calculados e informados por CCE, diferencias que se pueden observar en la siguiente tabla:

**Tabla 30.** Porcentaje de ahorro CCE Vrs Porcentaje datos muestrales

# Orden De Compra	Valor Ordenes de compra	% establecido por CCE	% establecido corrigiendo los datos muestrales
		29%	21.34%
8626	385,355,950.33	111,753,225.60	82,234,959.80
8699	682,204,780.00	197,839,386.20	145,582,500.05
8843	38,252,508.00	11,093,227.32	8,163,085.21
8887	921,645,498.66	267,277,194.61	196,679,149.41
9205	223,652,160.00	64,859,126.40	47,727,370.94
9372	164,271,660.00	47,638,781.40	35,055,572.24
10002	77,383,600.00	22,441,244.00	16,513,660.24
10145	722,431,212.48	209,505,051.62	154,166,820.74
10369	48,720,000.00	14,128,800.00	10,396,848.00
10800	504,290,876.40	146,244,354.16	107,615,673.02
11157	6,966,218,609.00	2,020,203,396.61	1,486,591,051.16
11492	1,385,035,124.52	401,660,186.11	295,566,495.57
11656	10,394,309,078.00	3,014,349,632.62	2,218,145,557.25
11689	992,704,800.00	287,884,392.00	211,843,204.32
11708	53,566,380.00	15,534,250.20	11,431,065.49
11725	464,888,634.00	134,817,703.86	99,207,234.50
11744	80,275,746.00	23,279,966.34	17,130,844.20
12019	556,478,238.04	161,378,689.03	118,752,456.00
12107	114,840,000.00	33,303,600.00	24,506,856.00
12320	31,583,192.00	9,159,125.68	6,739,853.17
12334	81,830,750.00	23,730,917.50	17,462,682.05
12465	222,656,316.00	64,570,331.64	47,514,857.83
12773	5,101,605,182.00	1,479,465,502.78	1,088,682,545.84
12857	2,324,820,467.00	674,197,935.43	496,116,687.66
12916	1,687,424,121.00	489,352,995.09	360,096,307.42
12938	1,888,173,760.00	547,570,390.40	402,936,280.38
12944	2,834,912,400.00	822,124,596.00	604,970,306.16
13093	15,593,163,512.00	4,522,017,418.48	3,327,581,093.46
13214	4,479,453,072.00	1,299,041,390.88	955,915,285.56
13273	762,433,760.28	221,105,790.48	162,703,364.44
Totales		17,337,528,602.44	12,758,029,668.14
<b>Diferencia</b>			<b>4,579,498,934.30</b>

Fuente: CCE. Elaboró CGR

10. De los 31 eventos tomados como muestra, existen dos (2) registros con el mismo número de evento y precio base, en uno de ellos con el mismo precio adjudicado, lo cual distorsiona y afecta el porcentaje del cálculo del ahorro y hace que la muestra no sea ni consistente ni representativa, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 31. Registro Duplicados en la muestra**

Registros Duplicados en la muestra (Cifras en \$)				
Evento muestra	precio base muestra	Precio adjudicado	Ahorros	%
6580	1,350,168,396.00	1,072,364,254.70	277,804,141.30	20.58%
6580	1,350,168,396.00	998,781,546.00	351,386,850.00	26.03%
13201	1,049,758,641.00	1,032,156,864.00	17,601,777.00	1.68%
13201	1,049,758,641.00	1,032,156,864.00	17,601,777.00	1.68%

Elaboro Equipo Auditor Fuente Colombia Compra Eficiente

11. Existen dos eventos (3283 y 15493) que no se materializaron en ODC, sin embargo, fueron tenidos en cuenta dentro de la base de datos de muestra seleccionada para calcular el porcentaje del nivel de ahorro, cuando los mismos no generaron ahorro, lo que conlleva a que la muestra contenga cifras no reales y que conducen a errores en los cálculos.

**Tabla 32. Eventos sin ODC**

Eventos sin orden de compra (Cifras en \$)					
Evento	Orden de compra	precio base muestra	Precio adjudicado	Ahorros	%
3283	no existe	3,188,310,303,080.00	3,297,157,504.00	3,185,013,145,576.00	99.90%
15493	no existe	133,480,680.00	131,091,600.00	2,389,080.00	1.79%
Totales		3,188,443,783,760.00	3,428,249,104.00	3,185,015,534,656.00	

Fuente: CCE Elaboró Equipo Auditor CGR

12. Del total de la muestra, 26 registros presentan diferencias por \$12.467 millones en valores absolutos y \$5.178 millones en valores netos, entre el precio adjudicado de la población frente al precio adjudicado de la muestra, pese a que se trata de una muestra que debe ser obtenida necesariamente de la población, como se puede observar en la tabla:

**Tabla 33. Verificación base adjudicada muestra Vs Población**

VERIFICACION BASE ADJUDICADA MUESTRA VS POBLACION				
Evento muestra	Precio adjudicado muestra	ODC según evento	precio en la poblacion	diferencia muestra vs poblacion
16298	494,274,914.24	7668	564,238,975.60	- 69,964,061.36
7729	194,406,822.76	2829	224,048,979.25	- 29,642,156.49
11562	1,076,129,860.00	4819	1,022,367,521.62	53,762,338.38
13839	344,830,667.00	6432	362,071,950.72	- 17,241,283.72
3283	3,297,157,504.00	no existe ODC		3,297,157,504.00
12662	1,591,058,329.00	5318	2,109,171,934.01	- 518,113,605.01
6062	935,316,036.00	2051	779,973,412.68	155,342,623.32
15493	131,091,600.00	no existe ODC		131,091,600.00
6708	238,336,087.00	2288	250,589,218.00	- 12,253,131.00
14087	213,028,200.00	6570	292,340,998.58	- 79,312,798.58
6909	1,599,618,980.00	2368	1,743,177,884.91	- 143,558,904.91
9212	212,869,951.00	3525	314,778,735.64	- 101,908,784.64
8315	207,850,656.00	3008	277,134,201.78	- 69,283,545.78
11501	637,809,296.00	4721	671,749,654.26	- 33,940,358.26
6580	1,072,364,254.70	2256	1,459,619,016.72	- 387,254,762.02
6580	998,781,546.00	2256	1,459,619,016.72	- 460,837,470.72
13201	1,032,156,864.00	5721	1,314,247,773.75	- 282,090,909.75
11696	255,205,592.00	4834	259,605,687.00	- 4,400,095.00
13662	25,730,307,304.00	6108	27,531,428,815.28	- 1,801,121,511.28
13537	49,536,602,161.00	6069	53,004,164,312.06	- 3,467,562,151.06
13201	1,032,156,864.00	5721	1,314,247,773.75	- 282,090,909.75
11594	2,451,283,594.00	4808	3,408,126,038.99	- 956,842,444.99
9817	69,648,720.00	3985	62,732,220.00	6,916,500.00
14628	39,672,000.00	6819	59,508,000.00	- 19,836,000.00
11891	179,058,528.00	5286	264,889,594.00	- 85,831,066.00
6120	1,315,083,956.00	2144	1,315,007,343.00	76,613.00
Total diferencia neta				- 5,178,738,771.62

Fuente: CCE Elaboró Equipo Auditor CGR

13. Para el evento 6708 no fue posible verificar la consistencia del precio base tomado en la muestra, ya que no reposa en el aplicativo COUPA los archivos simuladores que dieron origen a dicho precio. Lo anterior genera incertidumbre tanto en la confiabilidad del aplicativo como en la muestra que sirvió como base para determinar el porcentaje de ahorro, que luego fue aplicado a las ODC del AMP de Centro de Contacto.

Las anteriores situaciones restan confiabilidad a los ahorros estimados por CCE, en primer lugar por la consistencia en los datos contemplados en la muestra referente a la población y, en segundo lugar, por el método utilizado para la estimación de los ahorros, lo que genera "sobreestimación" e incertidumbre en la información reportada por CCE.

## Respuesta de CCE

*Las afirmaciones hechas por el equipo auditor en el numeral 1.1.1 no son ciertas. CCE usó un MAS considerando la variabilidad de la distribución, el nivel de confianza y el margen de error. La ausencia de las fichas técnicas no implica la no utilización de un MAS. De hecho, como señala el punto 1.1.2, el equipo auditor define una muestra de 105 registros al igual que lo hizo CCE.*

*CCE considera inadecuada la expresión “subestimación” pues el equipo auditor compara el ahorro estimado por CCE con el resultado de la muestra del equipo auditor y no con la población.*

*La lectura de los comentarios del AMP de Conectividad de la observación 28 nos lleva a concluir que el equipo auditor no está de acuerdo con la metodología estadística utilizada por CCE para el cálculo de los ahorros de tercera fuente, metodología que cumple con todas las características para extraer conclusiones válidas. Por el contrario, el equipo auditor considera que la metodología que este usa genera un mayor grado de certeza sobre la determinación del nivel de ahorro. CCE agradece el trabajo de seleccionar una nueva muestra y las distintas consideraciones metodológicas sobre el cálculo de ahorros de tercera fuente del AMP de Conectividad.*

*No hay discusión sobre el hecho de que los IAD generan ahorros. La discusión está sobre la metodología de cálculo utilizada por CCE, discusión que es meramente académica.*

*AMP Centro de Contacto:*

*CCE agradece el ejercicio de revisión de los datos utilizados para estimar los ahorros del AMP de Centro de Contacto, y está dispuesto a corregir los datos de las cotizaciones que el equipo auditor señala tienen diferencias con los usados en la estimación. Sin embargo, no estamos de acuerdo con la segunda conclusión pues el método establecido por CCE para la estimación de ahorros permite extraer conclusiones válidas.*

*El equipo auditor al momento de hacer su análisis confundió los criterios establecidos para la estimación de los ahorros de tercera fuente. El Manual para el Cálculo de Ahorros de los IAD es claro en que la estimación de los ahorros de tercera fuente para los AMP de Conectividad y de Centro de Contacto utiliza como variable de la fórmula el precio base de cotización, el cual se obtiene de los eventos de cotización y no de las ODC.*

*Para el cálculo de los ahorros de tercera fuente CCE exportó la información de la plataforma utilizando como criterio que la cotización apareciera como seleccionada. Las versiones anteriores de la plataforma permitían que las Entidades Estatales señalaran a más de un proveedor con la marca de adjudicatario aun cuando la ODC se colocaba solamente a uno de ellos. CCE ya corrigió este error de la plataforma.*

*CCE considera que la recomendación del equipo auditor sobre elegir precios base de cotización de eventos que terminen materializándose en ODC es un cambio metodológico que puede aportar valor a la estimación de los ahorros, pero no es la metodología definida. Por esta razón, CCE evaluará la posibilidad de realizar el MAS sobre las ODC y luego buscar sus eventos de cotización, y no directamente sobre los eventos de cotización.*

*Las diferencias señaladas respecto de 61 registros de conectividad y 26 registros de centro de contacto han sido ampliamente explicadas al equipo auditor por parte de CCE. El cálculo de ahorros de tercera fuente tiene en cuenta el precio adjudicado en un primer momento de la ODC. Las*

diferencias con el precio final de las ODC son producto de las modificaciones que pueden tener las mismas. Estas modificaciones no tienen efecto sobre el cálculo de ahorros pues los descuentos ofrecidos por el proveedor se mantienen a lo largo de la vigencia de la ODC.

Los precios base de los 31 eventos de conectividad y 4 eventos de centro de contacto señalados por el equipo auditor presentan diferencias con los precios cotizados por los proveedores debido a una falla de la plataforma en el momento del cargue de los archivos CSV que generaban los simuladores. CCE detectó esta falla y la corrigió.

CCE considera temeraria la afirmación del equipo auditor sobre la confiabilidad plataforma de la TVEC pues no tiene en cuenta que es una plataforma transaccional en donde la Entidades Estatales han colocado 18.477 ODC por más de 4,3 billones de pesos a la fecha. La calidad de la información registrada y cargar el archivo de Excel del simulador, son responsabilidad única de la Entidad Estatal y en nada afecta la confiabilidad de la plataforma.

### **Análisis de la Respuesta:**

La CGR se reafirma en los argumentos y alcances de la observación en el sentido de que CCE no utilizó un MAS. En primer lugar, por el hecho de la no presentación de la evidencia solicitada en reiteradas comunicaciones por la CGR a CCE acerca de los elementos utilizados para este tipo de muestreo, tales como, nivel de confianza, margen de error, desviación y varianza del estimador. En razón a que estos parámetros no fueron aportados por CCE, la CGR concluye que no existe evidencia del uso del MAS por CCE. En segundo lugar, la revisión de los archivos fuente en formato Excel, sobre la aplicación MAS evidenciaron que CCE, únicamente, seleccionó las ODC con base en el uso de números aleatorios, sin tener en cuenta la variabilidad de la distribución de los elementos muestrales, que se expresa a través de las medidas de dispersión (varianza o desviación estándar muestral), los cuales permiten determinar el tamaño representativo de la muestra, el margen de error y el nivel de confianza de las estimaciones de los parámetros. En tercer lugar, CCE confirma la ausencia de los criterios y procedimientos utilizados del MAS en la respuesta suministrada ante la solicitud de la CGR de mayo 30 de 2017, en la cual el Subdirector de Negocios manifestó sobre el particular que:

*“CCE utilizó un MAS para determinar las muestras necesarias para estimar los ahorros producto de los IAD. CCE no elaboró fichas técnicas de estos métodos de muestreo...”<sup>63</sup>*

Es así como el marco muestral de las ODC es equivalente al marco muestral de eventos de cotización, toda vez que existe una correspondencia biunívoca entre los dos, al momento de realizarse la transacción del bien o servicio. Por esta razón, no es posible aceptar que existan observaciones repetidas ni de eventos de cotización

<sup>63</sup> Respuesta de CCE de mayo 30 de 2017 a la solicitud ADCCE-02 de la CGR

o de ODC dentro del marco muestral utilizado para determinar el tamaño de la muestra o los elementos muestrales. La repetición de elementos muestrales en la muestra obtenida por CCE y utilizada en la estimación de este tipo de ahorro, viola el principio de equiprobabilidad de la teoría estadística de muestreo. Esto, aunado a la negativa de CCE de suministrar los elementos que demuestren el uso del MAS, permiten concluir que la entidad no utilizó el MAS y por lo tanto no puede obtener de manera técnica inferencias sobre el parámetro de población objeto de estudio.

La CGR no está cuestionando la elaboración y presentación de las Fichas Técnicas, el sentido de la observación es que CCE no presentó las evidencias y pruebas de los elementos y variables técnicos y metodológicos que soporten la aplicación del MAS, tales como, nivel de confianza, margen de error e intervalos de confianza, desviación estándar y varianza del estimador. La CGR, al no contar con el contenido metodológico de las fichas técnicas no puede valorar y comprobar la representatividad de la muestra, por lo cual se hizo necesario que la CGR realizara un nuevo ejercicio de muestreo estadístico considerando las variables anteriormente mencionadas, con lo cual se asegura la representatividad y confianza en la determinación de la muestra.

La teoría estadística señala que existe un número considerable de muestras de igual tamaño, en este caso 105 registros, que arrojan diferentes valores muestrales de los estimadores, los cuales con el apoyo de la teoría de las pruebas de hipótesis deben definir cuál representa de manera más significativa el valor del parámetro con cierto nivel de confianza. La CGR en su ejercicio estadístico pudo estimar el parámetro, en cambio CCE no presentó las evidencias de las estimaciones del parámetro.

De otro lado, la CGR realizó el análisis con las fuentes, criterios, normatividad e información entregada por CCE en las bases de datos de muestra, eventos y población, mediante las cuales CCE estimó el porcentaje de ahorro para tercera fuente.

En relación con los eventos repetidos la teoría estadística de muestreo afirma que al momento de construir el marco muestral los elementos que la constituyen deben tener la misma probabilidad de ser seleccionados, por lo cual al momento de seleccionar la muestra la misma debe estar previamente depurada para que se respete el principio de equiprobabilidad. Situación contraria a lo reflejado en los eventos repetidos, con el agravante de tener valores diferentes, lo que conlleva a restar confiabilidad a la información.

La CGR aclara que la discusión sobre la metodología no tiene un carácter simplemente académico, sino corresponde a una discusión de carácter técnico

teniendo en cuenta que con base en los estimativos se genera la información de los ahorros generados por AMP, como indicador de su eficacia y de la economía que de ellos se espera, es decir refleja los resultados de la gestión fiscal de los competentes.

**Observación 14. Calidad de la Información de los Registros Ahorros tercera fuente AMP - Conectividad I**

El artículo 2 de la ley 87 de 1993 consagra los objetivos del SCI el cual señala "5.- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros". Así mismo "g) Garantizar que el SCI disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación". Este último literal se hace más explícito en el Manual Técnico del MECI 2014, adoptado mediante el artículo 1 del Decreto 946 de 2014 que establece, dentro del marco conceptual de CI numeral 5.1 objetivos específicos "a) Garantizar que el SCI disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, que faciliten en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la organización por parte de los diferentes niveles de autoridad, permitiendo acciones oportunas de prevención, corrección y de mejoramiento".

El Manual de Ahorros de CCE, estima el ahorro por tercera fuente para 2016 así: "De una muestra de 105 eventos de cotización completados se comparó el precio base (precio definido por el catálogo) y el precio al cual se adjudicó la cotización. Esta diferencia determinó el ahorro para cada evento... Una vez se calculó el ahorro para cada evento de cotización, se promedió los ahorros para todos los eventos de cotización de la muestra para obtener el ahorro promedio de la tercera fuente del IAD... Resultados estimación 2016: 56%".

En el AMP de Conectividad I se celebraron 217 ODC por \$148.536 millones, generando un ahorro de \$63.613 millones. El ahorro por tercera fuente fue de \$3.114 millones, que corresponden a las ODC que presentaron ahorro por esta fuente.

Analizada la muestra seleccionada por CCE, frente a la base de datos se encontró:

14. La información contenida en la base de datos de la población no guarda relación con la base de datos de la muestra, toda vez, que en la primera se clasifica la información por ODC y en la segunda se presenta por eventos; por lo tanto, no existe coherencia entre los datos registrados de estos dos grupos, situación que desvirtúa las inferencias que se realicen. Adicionalmente, se eleva el nivel de error de las estimaciones de los parámetros de la población, al tener que utilizar, comparar y extraer

información complementaria de una tercera base de datos suministrada por la entidad para establecer la correspondencia entre los eventos y sus ODC.

15. De los 105 eventos tomados como muestra, existen ocho (8) registros en los que aparecen números de evento repetidos y con diferente precio adjudicado, lo cual distorsiona y afecta el porcentaje del cálculo del ahorro y hace que la muestra no sea ni consistente ni representativa como se observa en la tabla:

**Tabla 34.** Registros duplicados en la muestra

Registros Duplicados en la muestra (Cifras en \$)				
Evento muestra	Precio base	Precio adjudicado	Ahorro	%
3796	442,245,431,214.00	4,264,402,272.00	437,981,028,942.00	99.04%
3796	442,245,431,214.00	5,788,852,807.86	436,456,578,406.14	98.69%
8772	55,164,370,363.00	27,297,120,000.00	27,867,250,363.00	50.52%
1938	9,282,215,400.88	6,705,898,200.00	2,576,317,200.88	27.76%
8772	55,164,370,363.00	64,176,151,040.00	-9,011,780,677.00	-16.34%
8772	55,164,370,363.00	79,053,078,001.44	-23,888,707,638.44	-43.30%
8772	55,164,370,363.00	99,537,443,189.55	-44,373,072,826.55	-80.44%
1938	9,282,215,400.88	17,572,426,319.42	-8,290,210,918.54	-89.31%

Elaboro Equipo Auditor Fuente Colombia Compra Eficiente

16. Existen cuatro eventos (7309, 4850, 9284 y 7061) que no se materializaron en ODC, sin embargo, fueron tenidos en cuenta dentro de la base de datos de la muestra seleccionada para el cálculo del porcentaje del nivel de ahorro, cuando los mismos no generaron ahorro, lo que conlleva a que la muestra contenga cifras no reales y que conducen a errores en los cálculos.
17. Del total de la muestra, 61 registros presentan diferencias por \$147.068 millones en valores absolutos y \$146.689 millones en valores netos, entre el precio adjudicado de la población frente al precio adjudicado de la muestra seleccionada, pese a que se trata de una muestra que debe ser obtenida necesariamente de la población, como se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 35. Verificación base adjudicada muestra Vrs Población**

VERIFICACION BASE ADJUDICADA MUESTRA VS POBLACION				
Evento muestra	Precio adjudicado muestra	ODC según evento	precio en la poblacion	diferencia muestra vs poblacion
2050	917,868,000.00	745	1,312,841,000.00	- 394,973,000.00
1938	6,705,898,200.00	781	7,176,099,007.46	- 470,200,807.46
1938	17,572,426,319.42	781	7,176,099,007.46	10,396,327,311.96
2111	117,711,560.00	850	140,183,521.45	- 22,471,961.45
2851	126,353,540.00	1092	160,403,410.00	- 34,049,870.00
3053	371,263,860.00	1114	464,393,572.70	- 93,129,712.70
3796	5,788,852,807.86	1253	4,264,402,272.00	1,524,450,535.86
4144	108,710,001.00	1582	150,432,901.00	- 41,722,900.00
4152	108,710,001.00	1583	152,223,941.00	- 43,513,940.00
5055	35,200,000.00	1621	38,720,000.00	- 3,520,000.00
4829	13,728,600.00	1629	15,254,000.00	- 1,525,400.00
4880	381,906,000.00	1667	571,101,659.00	- 189,195,659.00
4970	197,789,000.00	1755	188,984,348.00	8,804,652.00
5673	549,576,000.00	1870	720,044,680.00	- 170,468,680.00
5588	84,000,000.00	1958	125,000,000.00	- 41,000,000.00
5530	16,529,300.00	1962	24,788,072.00	- 8,258,772.00
5842	14,490,000.00	1978	20,700,000.00	- 6,210,000.00
6401	31,049,720.00	2189	43,859,600.00	- 12,809,880.00
6803	2,812,000,000.16	2413	4,263,969,838.76	- 1,451,969,838.60
6583	17,536,535.76	2521	15,769,040.00	1,767,495.76
7465	142,918,257.00	2868	191,685,649.83	- 48,767,392.83
7683	1,225,995,662.00	2898	1,231,275,662.00	- 5,280,000.00
8391	74,636,256.00	3215	98,295,320.00	- 23,659,064.00
8772	27,297,120,000.00	3282	32,541,683,076.83	- 5,244,563,076.83
8772	64,176,151,040.00	3282	32,541,683,076.83	31,634,467,963.17
8772	79,053,078,001.44	3282	32,541,683,076.83	46,511,394,924.61
8772	99,537,443,189.55	3282	32,541,683,076.83	66,995,760,112.72
9224	4,878,750.00	3544	7,318,125.00	- 2,439,375.00
9446	153,594,963.10	3774	47,743,280.00	105,851,683.10
10274	1,388,292,634.00	4113	1,383,961,417.00	4,331,217.00
10345	20,363,568.00	4148	21,961,176.00	- 1,597,608.00
10208	746,282,108.00	4180	782,212,810.67	- 35,930,702.67
10494	13,780,800.00	4202	19,645,651.31	- 5,864,851.31
11265	304,188,424.00	4576	381,038,308.00	- 76,849,884.00
10577	76,654,464.00	4669	70,268,790.00	6,385,674.00
11112	3,583,379,243.78	4797	3,583,343,303.67	35,940.11
11404	107,901,915.88	4905	133,390,058.00	- 25,488,142.12
11500	172,525,005.00	4963	187,636,442.71	- 15,111,437.71
11920	56,888,720.00	4974	71,013,425.00	- 14,124,705.00
11957	10,440,000.00	4984	12,920,000.00	- 2,480,000.00
12049	605,520,000.00	5128	807,360,000.00	- 201,840,000.00
12077	389,053,560.00	5215	583,580,340.00	- 194,526,780.00
11937	218,056,223.00	5278	333,438,781.60	- 115,382,558.60
12637	1,071,429,180.15	5305	921,010,596.69	150,418,583.46
12719	10,208,000.00	5507	12,064,000.00	- 1,856,000.00
12897	90,452,925.60	5617	128,349,151.20	- 37,896,225.60
13727	16,611,200.00	6180	16,605,600.00	5,600.00
12890	630,765,080.00	6243	924,476,480.00	- 293,711,400.00
14178	7,819,328.16	6525	8,534,510.76	- 715,182.60
14221	369,982,516.00	6532	419,196,968.00	- 49,214,452.00
14051	43,134,600.00	6555	48,942,600.00	- 5,808,000.00
14333	38,282,227.00	6566	31,957,257.60	6,324,969.40
14543	64,256,698.00	6786	93,368,290.00	- 29,111,592.00
14663	285,361,220.00	6939	251,015,167.76	34,346,052.24
15180	11,557,568.00	7240	16,786,917.96	- 5,229,349.96
15189	21,518,000.00	7285	27,764,600.00	- 6,246,600.00
15721	3,831,722,021.73	7639	3,831,722,022.83	- 1.10
16185	163,999,890.00	7710	236,888,730.00	- 72,888,840.00
15812	475,599,575.00	7829	517,273,917.10	- 41,674,342.10
16813	8,966,039.00	8133	1,157,811,201.85	- 1,148,845,162.85
17272	392,552,061.00	8422	392,552,060.92	0.08
Total diferencia neta				146,688,549,567.99

Fuente: CCE Elaboró Equipo Auditor CGR

18. Al verificar la consistencia en el precio base de la muestra frente al aplicativo COUPA se evidenció que 31 de los 105 eventos tomados como muestra,

registran como precio COUPA el valor de \$1.337.137 millones y al verificar dichos valores en los registros de los archivos simuladores, su valor real es de \$34.292 millones, hecho que afecta el porcentaje promedio establecido como ahorro para tercera fuente. Diferencias que se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 36.** Verificación precio Base

Evento muestra	Precio base muestra	Precio base verificado
7465	195,882,704,000.00	195,882,704.00
13543	16,058,207,100.00	160,582,071.00
8391	19,014,069,800.00	190,140,698.00
4970	49,664,702,200.00	576,110,545.52
5699	8,082,288,400.00	93,754,545.44
5072	7,031,320,000.00	81,563,312.00
3796	442,245,431,214.00	7,171,953,996.58
3796	442,245,431,214.00	7,171,953,996.58
2050	34,178,677,440.00	1,169,511,595.39
7650	1,170,208,000.00	117,020,800.00
7641	4,420,936,320.00	442,093,632.00
7683	37,620,285,650.00	3,762,028,565.00
7309	1,040,534,270.00	104,053,427.00
7178	138,609,560.00	16,078,708.00
3264	3,839,962,000.00	445,435,592.00
6583	411,705,450.00	47,757,832.00
8141	2,061,761,360.00	206,176,136.00
6803	64,375,918,890.00	6,437,591,889.00
2851	2,829,100,000.00	328,175,600.00
4850	1,094,127,376.00	1,269,187,756.16
5673	1,705,888,986.16	1,978,831,224.93
5842	41,939,600.00	48,649,936.00
4152	238,404,686.00	276,549,435.76
4144	238,404,686.00	276,549,435.76
5530	30,494,545.00	35,373,672.20
3805	17,508,576.00	20,309,948.16
5055	59,075,468.00	68,527,542.88
4934	863,811,473.00	986,621,965.32
4829	17,741,259.00	20,579,860.44
4880	439,458,092.00	501,190,572.00
5588	79,185,600.00	91,855,296.00
Total	1,337,137,893,215.16	34,292,092,291.12

Fuente: CCE Elaboró: Equipo Auditor CGR

19. Existen siete (7) eventos (3053, 2111, 3583, 6529, 5450, 1938 y 7061) para los cuales no fue posible verificar la consistencia de los precios bases tomados en la muestra seleccionada, ya que no reposa en el aplicativo COUPA los archivos simuladores que dieron origen a los precios base. Lo anterior genera incertidumbre tanto en la confiabilidad del aplicativo como en la muestra que sirvió como base para determinar el porcentaje de ahorro, que luego fue aplicado a las ODC del AMP de Conectividad I.

Las anteriores situaciones restan confiabilidad a las cifras de ahorros estimados por CCE, en primer lugar por la consistencia en los datos contemplados en la muestra referente a la población y, en segundo lugar, por el método utilizado para la estimación de los ahorros, lo que genera "sobrestimación" e incertidumbre en la información reportada por CCE.

### **Respuesta de la entidad**

#### **b.- Centro de Contacto y Conectividad**

*El equipo auditor al momento de hacer su análisis confundió los criterios establecidos para la estimación de los ahorros de tercera fuente. El Manual para el Cálculo de Ahorros de los IAD es claro en que la estimación de los ahorros de tercera fuente para los AMP de Conectividad y de Centro de Contacto utiliza como variable de la fórmula el precio base de cotización, el cual se obtiene de los eventos de cotización y no de las ODC.*

*Para el cálculo de los ahorros de tercera fuente CCE exportó la información de la plataforma utilizando como criterio que la cotización apareciera como seleccionada. Las versiones anteriores de la plataforma permitían que las Entidades Estatales señalaran a más de un proveedor con la marca de adjudicatario aun cuando la ODC se colocaba solamente a uno de ellos. CCE ya corrigió este error de la plataforma.*

*CCE considera que la recomendación del equipo auditor sobre elegir precios base de cotización de eventos que terminen materializándose en ODC es un cambio metodológico que puede aportar valor a la estimación de los ahorros, pero no es la metodología definida. Por esta razón, CCE evaluará la posibilidad de realizar el MAS sobre las ODC y luego buscar sus eventos de cotización, y no directamente sobre los eventos de cotización.*

*Las diferencias señaladas respecto de 61 registros de conectividad y 26 registros de centro de contacto han sido ampliamente explicadas al equipo auditor por parte de CCE. El cálculo de ahorros de tercera fuente tiene en cuenta el precio adjudicado en un primer momento de la ODC. Las diferencias con el precio final de las ODC son producto de las modificaciones que pueden tener las mismas. Estas modificaciones no tienen efecto sobre el cálculo de ahorros pues los descuentos ofrecidos por el proveedor se mantienen a lo largo de la vigencia de la ODC.*

*Los precios base de los 31 eventos de conectividad y 4 eventos de centro de contacto señalados por el equipo auditor presentan diferencias con los precios cotizados por los proveedores debido a una falla de la plataforma en el momento del cargue de los archivos CSV que generaban los simuladores. CCE detectó esta falla y la corrigió.*

*CCE considera temeraria la afirmación del equipo auditor sobre la confiabilidad plataforma de la TVEC pues no tiene en cuenta que es una plataforma transaccional en donde la Entidades Estatales han colocado 18.477 ODC por más de 4,3 billones de pesos a la fecha. La calidad de la información registrada y cargar el archivo de Excel del simulador, son responsabilidad única de la Entidad Estatal y en nada afecta la confiabilidad de la plataforma.*

## Análisis de la Respuesta

La CGR realizó el análisis con las fuentes, criterios, normatividad e información entregada por CCE en las bases de datos de muestra, eventos y población, mediante las cuales CCE estimó el porcentaje de ahorro para tercera fuente.

Teniendo en cuenta los criterios y supuestos para la utilización del MAS, y una vez evaluada la información suministrada por CCE sobre el método de muestreo empleado, se puede concluir con un alto grado de confianza, que CCE no utilizó el MAS; sino por el contrario, únicamente seleccionó las ODC con base en el uso de números aleatorios, sin tener en cuenta la variabilidad de la distribución que se expresa a través de las medidas de dispersión (varianza o desviación estándar muestral), los cuales permiten determinar el tamaño representativo de la muestra, el margen de error y el nivel de confianza de las estimaciones de los parámetros, como lo evidencia el archivo de Excel y la respuesta suministrada por CCE ante la solicitud de la CGR de mayo 30 de 2017 sobre la Ficha Técnica del MAS y las especificaciones del nivel de confianza, el margen de error y la determinación del atributo de la población, el Subdirector de Negocios manifestó sobre el particular que:

*“CCE utilizó un método aleatorio simple para determinar las muestras necesarias para estimar los ahorros producto de los IAD. CCE no elaboró fichas técnicas de estos métodos de muestreo...”<sup>64</sup>*

La CGR no sugiere ni recomienda la creación de una tercera base datos, lo que resalta es el riesgo al tener que hacer cruces de información entre diferentes aplicativos y bases, lo que puede incidir en la calidad, exactitud y consistencia de los datos.

En relación con los eventos repetidos la teoría estadística de muestreo afirma que al momento de construir el marco muestral los elementos que la constituyen deben tener la misma probabilidad de ser seleccionados, por lo cual al momento de seleccionar la muestra la misma debe estar previamente depurada para que se respete el principio de equiprobabilidad. Situación contraria a lo reflejado en los eventos repetidos, con el agravante de tener valores diferentes, lo que resta confiabilidad a la información.

---

<sup>64</sup> Respuesta de Colombia Compra Eficiente de mayo 30 de 2017 a la solicitud ADCCE-02 de la CGR

### 3.4 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, DISEÑO Y RESULTADOS DE INDICADORES

En relación con la planeación estratégica y los indicadores para efectos del monitoreo y seguimiento de los AMP, la auditoría de desempeño evaluó el diseño de los indicadores, el cumplimiento de las metas establecidas y el seguimiento, monitoreo y medición. *“Lo que no se puede describir no se puede medir y lo que no se puede medir no se puede evaluar ni da lugar a responsabilidades de gestión por el resultado”*, dicen los conocidos lemas de la gestión para la eficacia y la eficiencia del gasto público. Por ello, esta auditoría examinó la claridad y la definición de las metas que el gobierno busca alcanzar con los AMP y los indicadores para seguir su cumplimiento en el tiempo, y para corregir oportunamente la trayectoria cuando quiera que sea necesario.

Como resultado se establecieron las siguientes observaciones relacionadas con la planeación estratégica:

#### **Observación 15. Planes de acción y planes estratégicos**

El párrafo segundo del artículo 29 de la Ley 152 de 1994<sup>65</sup> dispone que: *“...todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del PND y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados”*.

El marco conceptual de la metodología elaborada por el DAFP para efectos de la implementación del modelo integrado de planeación y gestión, señala que *“a partir de los lineamientos de la Política de Buen Gobierno y Gestión Pública Efectiva, las entidades deben definir estrategias sectoriales acordes con el Plan de Gobierno y el PND, las cuales serán implementadas a través de Planes Estratégicos Sectoriales y Planes Estratégicos Institucionales; entiéndase éstos últimos como el Plan Indicativo Cuatrienal de la Ley 152 de 1994.”*

*“(...) Estos planes, en su componente estratégico contemplan: la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, los programas, acciones y productos. A partir del componente estratégico, las entidades definen las actividades, productos e indicadores a seguir, en un plazo de un año, para el cumplimiento de las metas cuatrienales fijadas”*.

<sup>65</sup>65 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Desarrollo”

El Manual Técnico del MECl; define en el numeral 1.2.4 los indicadores de gestión como *“(...) un conjunto de variables cuantitativas y/o cualitativas sujetas a la medición, que permiten observar la situación y las tendencias de cambio generadas en la entidad, en relación con el logro de los objetivos y metas previstos. Los Indicadores son mecanismos que permiten controlar el comportamiento de factores críticos en la ejecución de los planes, programas, proyectos y de los procesos de la entidad.”*

Así mismo, el manual dispone que *“la medición periódica de los indicadores permite establecer el grado de avance o logro de los objetivos trazados y de los resultados esperados del proceso, en relación con los productos y servicios que éste genera para la ciudadanía o para las partes interesadas de la entidad.”*

*“(...) para su aplicación deben definirse las variables, las unidades de medida y los parámetros o metas frente a los cuales se medirá la gestión de los procesos, el desempeño de los servidores, los riesgos que afectan las operaciones, la gestión de la entidad y el impacto de los resultados entregados a la ciudadanía y a las partes interesadas. Igualmente, se sugiere establecer rangos de gestión, donde se definan los valores máximos o mínimos que permitan mantener al indicador en condiciones de control y faciliten el uso de alertas”*

Los planes estratégicos institucionales de CCE para los periodos 2012-2016 y 2017 - 2020 publicados en la página web, presentan falta de coherencia en el horizonte y metas entre los planes por cuanto:

1. En los planes estratégicos no fueron planteados textualmente los indicadores que consideren los objetivos de gobierno y el plan estratégico sectorial; lo que no permite realizar seguimiento y monitoreo al grado de ejecución de los mismos.

2. No se evidencia coherencia entre metas y plazos establecidos para determinadas acciones entre el Plan Estratégico Sectorial y el PND. Este último señala: *“... También se deberán diseñar e implementar IAD, fortalecer las capacidades de los compradores públicos, modernizar las normativas, los sistemas de control y de solución de controversias, y garantizar la sostenibilidad financiera del ente rector del sistema de compra pública” ... “... se modernizará el marco legal ajustándolo a mejores prácticas internacionales, lo que supone su armonización con las normas de presupuesto, la mejora en el registro de proponentes y el establecimiento de un tribunal o una instancia de solución oportuna de conflictos”.*

Como ejemplo de lo anterior, el PND 2014-2018 plantea como meta a 2018 *“4.076 Entidades estatales utilizando el SECOP II”*; sin embargo, la iniciativa *“Transición del proyecto de despliegue del SECOP II a la operación”* establecida en el Plan

estratégico institucional 2017-2020 está prevista para ser realizada en tres (3) años; es decir, terminaría en 2020 excediendo el horizonte del PND.

Lo anterior, trae como consecuencia falta de armonía y coherencia del Plan Estratégico Institucional con el PND, lo que genera el riesgo de que las acciones del Plan Estratégico no contribuyan al oportuno cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND o trasladarlas a otro periodo gubernamental en el que podrían variar las prioridades del gobierno.

Por su parte, los indicadores de gestión de “Valor total de compras a través de AMP en la TVEC”, “Número de órdenes de compra tramitadas exitosamente a través de la TVEC”, “Ahorro total por compras a través de IAD”, entre otros, formulados dentro de los Planes de Acción anual para la actividad de “elaboración y administración de los IAD” vigencias 2015 y 2016”, fueron planteados sin establecer metas, valores máximos o mínimos, sino que se colocó como referencia “N/A”, lo cual trae como consecuencia que CCE no pueda contar con un marco de referencia para identificar el grado de alcance de los objetivos planteados.

En cuanto al plan estratégico del sector 2014-2018, plantea el desarrollo y promoción de nuevos AMP e IAD, proceso que fue documentado en junio de 2013 bajo el código GA-PR-05; la medición del plan está orientada a medir el logro del objetivo de “Diseñar, organizar y celebrar AMP” dejando de lado resultados esperados con dichos AMP, como el grado de cumplimiento de los proveedores, índice de entidades compradoras que compran en el MAD, calidad de los productos adquiridos vía AMP, tiempos de entrega, oportunidad en el pago, entre otros.

Los aspectos descritos son importantes dentro del proceso, considerando la obligatoriedad del uso de AMP por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Si bien fueron diseñados los indicadores de índice de proveedores y compradores con incumplimientos (trimestral), desde la emisión de los AMP no han sido considerados aspectos como la oportunidad y calidad de entrega de los productos, grado de cobertura de los AMP frente a las entidades públicas de la rama ejecutiva, las cuales están en la obligación de emplear la herramienta.

### **Respuestas de la entidad:**

#### **Planes Estratégicos Institucionales**

*CCE mediante correo electrónico remite comunicación el 21 de junio de 2017, en la cual manifestó:*

*Sus comentarios sobre los planes estratégicos de CCE no hacen referencia a fallas en su elaboración, formulación o seguimiento. Los dos planes estratégicos que ha formulado CCE cumplen con la normativa aplicable, establecen metas concretas y los planes de acción anuales las*

*herramientas de seguimiento y monitoreo. El oficio de la referencia contiene una opinión o comentario que no desdice del contenido, la metodología o los mecanismos de seguimiento de los dos planes estratégicos que ha elaborado CCE.*

*1. El Plan Estratégico de CCE para 2012 – 2016 está alineado con el PND, la misión de CCE y sus funciones. El Plan Estratégico para 2012-2016 tiene unas metas de alto nivel, el plazo, nivel de dificultad e impacto de las actividades. Este Plan Estratégico 2012-2016 fue desarrollado por los planes anuales para las vigencias que cubrió, los cuales contienen herramientas para su seguimiento y monitoreo. Adicionalmente, los Informes de Gestión que tienen una periodicidad anual son herramientas adicionales de seguimiento y monitoreo. Finalmente, en el capítulo II del Plan Estratégico de CCE para 2017 – 2020 hay un balance del Plan Estratégico de CCE para 2012 – 2016.*

*El Plan Estratégico de CCE para 2017 – 2020 en su capítulo V contiene metas de alto nivel, el plazo y nivel de dificultad de las actividades.*

*El plan de desarrollo establece líneas de trabajo, el plan sectorial establece las responsabilidades de las entidades que integran un determinado sector. El plan estratégico se realiza por el periodo de los 4 años y determina las estrategias para lograr las metas del plan de desarrollo (por eso se llama estratégico), y el plan de acción establece el quehacer anual y los recursos.*

*2. La meta establecida en el PND hace referencia a un número determinado de Entidades Estatales registradas en el SECOP II. El registro en el SECOP II es una meta parcial del despliegue del SECOP II, está referida al registro de la Entidad Estatal y no al número de procesos, o al valor de los contratos efectuados en línea en el SECOP-II. En seguimiento de nuestra comunicación de 13 de junio los invitamos a conocer la iniciativa de despliegue del SECOP II y los precedentes sobre el uso de estas plataformas.*

*De otro parte, es importante tener en cuenta que la meta fijada en el Plan de Desarrollo es una meta nacional y no solamente de CCE y su plazo no vence con el periodo presidencial.*

### **Análisis de la Respuesta:**

Es de señalar que el equipo auditor contrasta lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, el Decreto 2482 de 2012, la Directiva Presidencial 09 de 2010 y la Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión<sup>66</sup> en lo que hace referencia a los planes estratégicos frente a los planes publicados en la página web por CCE, por lo cual se explicará cómo se sustenta la observación presentada.

De acuerdo con las normas antes citadas, se tiene que los planes, en su componente estratégico contemplan "(...) la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, los programas, acciones y productos". Ahora bien, para ilustrar lo contrastado con la normatividad tomamos los Planes estratégicos publicados frente a cada uno de los componentes, para tal efecto se presenta como está diseñado en CCE en el cual se evidencia

<sup>66</sup> Guía elaborada por la DAFP en diciembre de 2012

como lo señala la entidad el plazo, nivel de dificultad e impacto<sup>67</sup>; sin embargo, no están los indicadores que son las herramientas para el seguimiento y monitoreo.

**Gráfico 3. Plan Estratégico 2012 – 2016 de CCE**

Estrategias e Iniciativas	Valoración		
	Plazo <sup>22</sup>	Dificultad <sup>23</sup>	Impacto <sup>24</sup>
Área Temáticas 1. – Posicionamiento de la Compra Pública como un Asunto Estratégico del Funcionamiento del Estado.			
• Línea Base del SCPC.	1	1	2
• Diseño de indicadores de desempeño del SCPC y tablero de instrumentos para el monitoreo de su comportamiento.	1	2	2

<sup>22</sup> Plazo es el tiempo estimado para completar la acción así: 1 requiere menos de un año para su implementación; 2 requiere de uno a dos años; y 3 requiere más de dos años para su implementación.

<sup>23</sup> El grado de dificultad estima la dificultad política, técnica, financiera o de gestión de implementar el cambio así: 1 bajo; 2 medio; y 3 alto.

<sup>24</sup> El impacto es el efecto estimado en la calidad, los costos administrativos y eficiencia general del sistema así: 1 alto, y 2 medio (no se proponen medidas de impacto bajo).

Fuente: CCE

En relación con las metas de alto nivel, el plazo y nivel de dificultad de las actividades contenidas en el capítulo V del Plan Estratégico de CCE para 2017 – 2020, no desvirtúa lo expuesto por la CGR por cuanto como se evidenció no están los indicadores de la actividad definida por la entidad.

Es de anotar, que la Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión elaborada por la DAFP señala en la página 9 que: *“Estos planes, en su componente estratégico contemplan: la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, los programas, acciones y productos. A partir del componente estratégico, las entidades definen las actividades, productos e indicadores a seguir, en un plazo de un año, para el cumplimiento de las metas cuatrienales fijadas.”* (subraya fuera de texto). De lo cual se deduce que no sólo contiene las estrategias para lograr las metas del Plan de Desarrollo como lo señala CCE, sino que incorpora otros aspectos como los indicadores, los programas, acciones y productos a nivel del cuatrienio.

<sup>67</sup> El impacto sólo fue establecido para el Plan Estratégico 2012-2016

Frente a la meta establecida en el PND 2014-2018 no hace referencia a un número de entidades registradas en el SECOP II como lo menciona CCE en su respuesta sino que está definida como “4.076 Entidades estatales utilizando el SECOP II”, lo cual significa el cumplimiento del fin o aprovechamiento del sistema, meta prevista para este PND; sin embargo, tal como se evidencia a continuación el plan estratégico 2017 – 2020 está considerado con un horizonte de tiempo de tres (3) años, lo que excede el plan de gobierno actual, tal como se evidencia a continuación:

#### Gráfico 4. Plan Estratégico 2017 – 2020 de CCE

##### V. Ejecución del Plan Estratégico 2017-2020

Iniciativa	Plazo <sup>2</sup>	Dificultad <sup>3</sup>
Despliegue de SECOP II		
Definición de la estrategia de promoción del SECOP II	1	M
Elaboración y actualización de los manuales de formación y promoción del SECOP II	1	A
Elaboración de guías, manuales y conceptos para solucionar las dificultades propias de la implementación del SECOP II	1	A
Búsqueda del compromiso de las Entidades Estatales para amparar a utilizar el SECOP II y recibir los servicios de Colombia Compra Eficiente	1	M
Revisión del plan de acompañamiento a las Entidades Estatales	1	M
Diseño del plan de soporte de servicio del SECOP II	1	M
Plan de comunicaciones del despliegue de SECOP II	1	M
Diseño de la metodología de evaluación del despliegue de SECOP II	1	A
Transición del proyecto de despliegue del SECOP II a la operación	3	A
Fortalecimiento de la capacidad de Colombia Compra Eficiente para ofrecer información precisa y oportuna a los actores del Sistema de Compra Pública		

Elaboró: CCE

#### Gráfico 5. Metas Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades estatales utilizando el SECOP II	0	4.076
Sistema de información del Sistema de Compra Pública Implementado	0 %	100 %

Elaboró: CCE

Es de señalar que efectivamente la meta del PND es de carácter nacional como también lo es que la misma fue asignada a CCE, como entidad responsable del desarrollo y administración del SECOP, hecho que puede ser comprobado mediante los indicadores de SINERGIA.

Finalmente, se concluye que la observación se mantiene por cuanto no se evidenciaron indicadores y metas cuatrimestrales dentro de los Planes Estratégicos elaborados por CCE que permitan el monitoreo, evaluación y retroalimentación de las acciones relacionadas con los AMP.

Los indicadores formulados al proceso de diseño, estructuración y administración de los AMP, como a la política de implementación, brindan a CCE la posibilidad de monitorear, analizar, evaluar y retroalimentar aspectos importantes en la implementación de los AMP; así como, la posibilidad de identificar indicadores de resultados intermedios e hitos de riesgo, razón por la cual estos indicadores son objeto de análisis y observaciones de esta sección 3.4.

### **Respuesta de CCE Plan de Acción Anual**

Mediante correo electrónico del 13 de junio de 2017 CCE manifestó:

*"CCE tiene metas en Sinergia desde 2015 relacionadas con el valor de las transacciones en la TVEC y el ahorro aproximado del uso de la TVEC. CCE mide su gestión de acuerdo con las metas establecidas en este tablero de control. CCE no consideró pertinente duplicar estas metas en su plan de acción teniendo en cuenta que las órdenes de compra están sujetas a constantes modificaciones y esto haría que las metas del plan de acción estén en constante cambio."*

### **Análisis de la Respuesta:**

Es importante precisar que, los Planes Estratégicos Sectoriales y los Planes de Acción anuales son herramientas estratégicas creadas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 152 de 1994, con el propósito de realizar seguimiento y evaluación a los compromisos plasmados en el PND y articular los aspectos estratégicos con los operativos. Es decir, los planes de acción definen el cómo las entidades públicas van a lograr cumplir con los objetivos nacionales y es allí donde se evidencia la consistencia y coherencia en la articulación con lo operativo.

La respuesta señala en relación con el valor de las transacciones en la TVEC y el ahorro aproximado del uso de la TVEC que son medidas con el tablero de control; sin embargo, no señala nada en relación con el *Número de ODC tramitadas exitosamente a través de la TVEC*, con lo cual no se desvirtúa el cómo se medirá la gestión del proceso frente a la meta si la misma no está definida, para este caso. Finalmente, se trae a colación el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 en relación con la publicidad de los planes de acción señala que: *"(...), todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión."* Del cual se deduce que el Plan de Acción publicado contendrá entre otros aspectos las metas de la organización, que para el caso que nos ocupa fueron definidas como "N/A", razones por las cuales se mantiene la observación.

## Respuesta de CCE Diseño Indicadores Plan Estratégico Sectorial

Mediante correo electrónico del 13 de junio de 2017 CCE manifestó:

*Los IAD no eximen a las entidades compradoras de cumplir con su obligación de seguimiento de la ejecución de las órdenes de compra. CCE no compra en nombre de las entidades compradoras, estas son responsables del manejo presupuestal y financiero de las órdenes de compra y de su seguimiento y control.*

*CCE hace un seguimiento de la ejecución del IAD y esto incluye el monitoreo general de las órdenes de compra y la atención de PQRS. CCE revisa las PQRS de las órdenes de compra y toma las decisiones correspondientes si evidencia fallas en la operación del IAD. CCE ve como una oportunidad de mejora elaborar un indicador que permita medir el cumplimiento de las órdenes de compra por parte de proveedores y entidades compradoras.*

### **Análisis de la Respuesta:**

La observación está orientado al diseño de los indicadores en el Plan Estratégico Cuatrienal y la medición que se realiza al mismo fundamentada en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 que determina que el plan indicativo cuatrienal junto con los planes de acción se “(..) constituirán en la base para la posterior evaluación de resultados”; los cuales están definidos en el objetivo estratégico de “a. Incrementar el valor por dinero destinado a la compra y la contratación pública”.

El valor dinero en este objetivo estratégico acorde con los documentos internos corresponde a “la combinación óptima del costo total del ciclo de vida del proyecto (es decir costos de inversión, propiedad, operación, mantenimiento y retiro) y la calidad (ajuste a los requerimientos) del bien o servicio para satisfacer las necesidades del usuario.”

Ahora bien, dado que “Los AMP permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero” y que ello conlleva a considerar la relación costo y calidad de los bienes y servicios adquiridos; es así que, no se evidenció indicadores orientados a medir como los AMP han logrado los mejores precios considerando aspectos de costo y calidad de los bienes, adicional al hecho que CCE ve como oportunidad de mejora el desarrollo de un indicador para medir el cumplimiento de los indicadores por lo anterior se mantiene la observación.

Es importante anotar que en ningún momento cuestiona las responsabilidades de las entidades compradores de efectuar seguimiento y cumplir con los compromisos adquiridos con la colocación de las órdenes de compra.

Finalmente se concluye el mantener la observación, por cuanto CCE no cuenta con indicadores que midan el grado de satisfacción de los bienes y servicios a los cuales está obligado a adquirir vía AMP, derivado en el recibo de bienes y servicios dentro de la oportunidad establecida y con el cumplimiento de los estándares de calidad señalados en los AMP.

#### **Observación 16. Diseño de indicadores de Gestión – Proceso AMP.**

La Guía para la construcción y análisis indicadores de gestión, versión 3, de noviembre de 2015 publicada por el DAFP, señala en cuanto a los beneficios de los indicadores que:

*“Posibilitan a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios.”*

Producto de la evaluación realizada por el equipo auditor, se identificaron deficiencias en el diseño de indicadores de gestión o proceso – nivel micro – correspondientes a “incumplimiento de proveedores (ID5)” y “Ahorro en dinero de las entidades estatales (ID10)” por cuanto:

1. La meta o umbral planteado para el indicador “Ahorro en dinero de las entidades estatales (ID10)” contiene las siguientes inconsistencias: i) el umbral fue establecido como “Margen mínimo = 5% del valor total de la ODC” cuando en la mayor parte de los IAD, el porcentaje de ahorro establecido es mayor al 5% aplicado a las ODC, hecho que configura una tautología pues el promedio de los descuentos calculado con base en los porcentajes establecidos en el Manual del Ahorro corresponden en promedio geométrico al 13.5% y 12% para las fuentes de ahorro 1 y 3 respectivamente como se observa en la tabla 38; práctica también conocida como *gaming* o engaño consistente en reducir el esfuerzo y los logros de la gestión por cuanto la entidad responsable selecciona metas que ya se han alcanzado o que son tan fáciles de alcanzar y que se dan prácticamente por logradas. ii) el umbral fue establecido en términos de porcentaje cuando la fórmula del indicador es “Sumatoria del valor en ahorro” y su unidad de medida es en “pesos \$”, elementos que no son comparables, y iii) la fórmula integra los ahorros generados por todos los IAD condición que no permite el análisis y seguimiento por cada Instrumento ni la generación de alertas en caso de que alguno de ellos no alcance el umbral.

2. En relación con el indicador IND5, Índice de proveedores con incumplimientos en el MAD, se evidenció: i) a pesar de que entre junio y septiembre de 2016 el resultado del indicador de incumplimiento superó el umbral establecido por CCE que es del 3.0%; estos resultados no generan una alerta toda vez que el diseño del indicador no tiene un enfoque preventivo dado que se calcula exclusivamente a partir de aquellos incumplimientos con acto administrativo en firme, ii) los resultados presentados en este indicador no corresponden al diseño planteado en la hoja de vida del indicador en la que se calcula el Total de proveedores con incumplimiento por MAD respecto al Total de proveedores del MAD. En la práctica el cálculo se efectúa de manera global, sin discriminar los incumplimientos por IAD.

Adicionalmente, no se tienen diseñados indicadores de calidad que midan aspectos relacionados con la capacidad de CCE para atender las sugerencias, quejas, reclamos, necesidades y demandas presentadas por los compradores y proveedores dentro de la ejecución de las ODC. De igual forma, carece de mediciones relacionadas con el grado de satisfacción respecto de su gestión adelantada ante los compradores y proveedores, más aún cuando parte de los compradores están obligados a adquirir bienes por ese medio.

Tampoco se tienen diseñados indicadores de seguimiento y corrección del resultado. Por ejemplo, en materia de incumplimientos no cuenta con información sobre cuantas ODC recae el incumplimiento, el valor de dichas órdenes dentro del AMP específico, el número de entidades afectadas, o la terminación anticipada de ODC por parte de la entidad compradora derivada de incumplimientos.

Lo anterior trae como consecuencia que los indicadores establecidos no detecten oportunamente los IAD sobre los cuales puedan existir problemas de gestión tales como: demoras en la entrega de los productos por parte de los proveedores, entrega de productos sin cumplir con los estándares de calidad, demoras de CCE en la atención de los incumplimientos reportados por las entidades compradoras o los proveedores, aspectos relevantes para la toma de decisiones, retroalimentación de procesos, mejoramiento continuo en el proceso de administración de los AMP y, por encima de todo, vigilancia de hitos de riesgo y corrección oportuna de su trayectoria de implementación, hasta garantizar que se obtengan los beneficios que justificaron la introducción de esta opción de compra, con sus costos de instalación y mantenimiento.

Consecuencia de lo anterior, los indicadores formulados no cumplen su función de servir como mecanismos de prevención y detección de desviaciones; como instrumento para mejorar la gestión y como reflejo de las condiciones reales de operación de los Acuerdos.

**Tabla 37.** Porcentaje promedio de descuento de los AMP para 1ª y 3ª fuente

No.	Acuerdo Marco	Primera Fuente	Tercera Fuente	
1	Combustible (Bogotá)	25%	N.E	
2	SOAT	16.50%	1.20%	
3	Vehículos	5%	6%	
4	Grandes Superficies	32.20%	N.D	
5	Centro Datos / Nube Privada	40%	64%	
6	Conectividad	40%	56%	
7	Papelería	N.D	N.D	
8	Nube Pública	40%	60%	
9	Aseo y Cafetería	3%	8%	
10	Centro de Contacto	40%	29%	
11	Dotación de vestuario	10%	21%	
12	Intranet gubernamental	4%	84%	
13	Servicios Oracle	N.D		
14	Combustible (Nacional)	25%	N.E	
15	Vehículos Blindados	5%	12%	
16	Blindaje	8%	N.D	
17	Productos y Servicios Microsoft	23%	3%	
18	Servicios Financieros	N.E	N.D	
19	Productos y Servicios Google	12%	14%	
20	Tiquetes Aéreos	5%	7%	
21	Arrendamiento de ETP	7%	N.D	
22	PAE	N.E	N.E	
23	ArcGIS	11%	N.D	
24	Material Pedagógico - Impresión Matemáticas	26%	N.E	
25	Combustible (Bogotá) - Segunda generación	25%	N.E	
26	Material Pedagógico - lenguaje	22%	N.E	
27	Adquisición de Materiales de Intendencia	N.E	N.E	
28	Material Pedagógico - Distribución matemáticas	N.E	N.D	
29	Vehículos - Segunda generación	5%	6%	
30	SOAT - Segunda generación	16.50%	1.20%	
31	Adquisición de Seguros de Vehículos	N.E	N.E	
32	Dotaciones Escolares	N.E	N.D	
33	Acceso Banda Ancha Municipios	N.E	N.E	
34	Motocicletas, Cuatrimotos y Motocarros	6.50%	N.D	
	N.E = No es posible estimar			
	N.D = No determinado	13.5%	12.0%	MEDIA GEOM

Fuente: CCE Manual de Ahorro

Elaboró: Equipo Auditor

## Respuesta de CCE

En respuesta remitida mediante correo electrónico del 13 de junio de 2017 CCE manifestó:

- o "El umbral establecido como margen mínimo para este indicador (ID10) es de 10%. CCE estableció la medida de este indicador como el porcentaje del valor total de las órdenes de compra de los IAD. CCE incluyó en la hoja de vida del indicador las reglas de su interpretación así: el porcentaje que representa el ahorro en el total de las órdenes de compra. CCE planteó como meta que la totalidad de los IAD alcanzaran un 10% de ahorro. La definición de la meta no influencia la estimación de los ahorros para cada uno de los IAD. De acuerdo con el manual de ahorros cada IAD tiene una metodología con la cual CCE calcula su ahorro respectivo.

CCE analizó la pertinencia de los procedimientos e indicadores del proceso de gestión de agregación de la demanda y decidió no calcular este indicador a partir de enero de 2017.

- o El indicador IND5 tiene como umbral que máximo el 3% del total de proveedores tengan actos administrativos por incumplimientos. Sin embargo, CCE determinó que el indicador de incumplimientos debía hacerse por IAD midiendo la cantidad de órdenes de compra en las que hay incumplimiento por parte de los proveedores. Si el indicador se da a nivel global, el número de incumplimientos corresponde a la sumatoria de los incumplimientos de cada IAD. CCE realizó el cambio para medir los incumplimientos por IAD y por proveedor en marzo de 2017, pues cuando el indicador superaba el umbral de 3% no generaba una alerta para el IAD específico en el que se reportaba el incumplimiento.

CCE evaluará la posibilidad de incluir otras variables de impacto en los indicadores del proceso de gestión de agregación de la demanda con el objetivo de que estos generen alertas de monitoreo.

### Análisis de la Respuesta:

Es de anotar que el margen mínimo establecido para el indicador (ID10) es del 5% y no del 10% como se manifestó en la respuesta, como evidencia de ello se presenta a continuación el umbral presentado y entregado por CCE en su hoja de vida al equipo de auditoría de la CGR, indicador que estableció como regla de interpretación: “Si el indicador es mayor al 5% del total de las Órdenes de Compra se está cumpliendo la misión de los productos”; adicionalmente, la fórmula del indicador es “Ahorro de entidades = Sumatoria del Valor en ahorro”; es decir, se evidencia que la fórmula está dada en pesos sin considerar la ODC, en tanto que el umbral incorpora un porcentaje y una variable adicional, por lo cual no son comparables, lo que evidencia debilidades en la construcción y diseño del indicador.

### Gráfico 6. Hoja de Vida del indicador IND10 “Ahorro en dinero para las Entidades Estatales”

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE						
HOJA DE VIDA DE INDICADOR						
Procedimiento de Administración de Acuerdos Marco de Precios u otros Mecanismos de Agregación de Demanda MAD				Código	IND10	
Fecha de creación del indicador	Día	1	Mes	4	Año	2016
ENTIDAD	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente					
NIT	900514813-2					
Dependencia	Subdirección de Negocios					
Nombre del Indicador	Ahorro de dinero para las Entidades Estatales					
Objetivo del Indicador	Medir el ahorro de las Entidades en el uso del MAD					
Umbral	Margen mínimo = 5% del valor total de la Ordenes de Compra					

Fuente: CCE

En relación con el IND5 es de anotar que: i) CCE no contradice la inexistencia del enfoque preventivo del indicador ni la falta de alertas para un IAD específico en ese momento; y ii) La hoja de vida del indicador señala que “El índice de proveedores con incumplimiento (IPI)” es igual al “Total de proveedores con incumplimiento **por MAD (TPI)**” sobre “El total de proveedores **por MAD**” (negrilla fuera de texto); sin embargo, CCE cálculo los resultados sobre el total de los proveedores; es decir no tuvo en cuenta la fórmula de cálculo establecida en su hoja de vida.

Ahora bien, señala en su respuesta que en marzo de 2017 realizó un cambio en el indicador, el cual ahora se denomina IND4 “Índice de órdenes de compra con incumplimientos de Entidades Compradoras por IAD” diseñado el 12 de enero de 2017, los cuales fueron consultados por la CGR el 14 de junio de 2017, para el análisis de la observación, encontrando que el objetivo es realizar una medición trimestral; sin embargo, la información publicada para consulta de la ciudadanía y partes interesadas a junio 14 de 2017 no tiene resultados de medición, tal como se muestra en la gráfica siguiente, para validar que los resultados de los indicadores son calculados de conformidad con el diseño establecido.

Gráfico 7. Mediciones Realizadas en 2017

Medición 2017								
Periodo	IAD	Proveedor con incumplimientos	TOE	Valor incumplimientos	TOC	Valor Total	IOE	ME
							0	0
							0	0
							0	0

CCE no da respuesta frente a las observaciones señaladas por la CGR en relación con los indicadores de calidad y la evaluación del grado de satisfacción de su gestión frente a los compradores y proveedores. Por otra parte, no contradice la falta de indicadores de impacto, sino por el contrario señala que evaluará la posibilidad de incorporar otras variables de impacto dentro de los indicadores en aras de contar con alertas de monitoreo, lo cual en términos de auditoría de desempeño permite a CCE considerar una óptica independiente respecto del diseño de los indicadores que permiten evaluar la eficiencia de los AMP.

**Observación 17. Consistencia de información en indicadores**

El literal e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 dispone que uno de los objetivos del control interno es: “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”

La ficha técnica de información de resultados publicada en SINERGIA de los indicadores de “Ahorro aproximado derivado del uso de los IAD (Millones de \$)”<sup>68</sup> y “Valor de transacciones en la TVEC”<sup>69</sup> evidencian deficiencias en los canales de información y comunicación internos, por cuanto se presentan inconsistencias en la construcción de las metas y publicación de los resultados de los indicadores, así:

1. Las metas diseñadas para todos los IAD no han sido ajustadas conforme con la cantidad y comportamiento de los instrumentos; para la vigencia 2015 con dos (2) AMP se espera que las transacciones ascendieran a \$609.742 millones y para el 2016 con 34 AMP la meta es \$500.000 millones; en la tabla siguiente se evidencian las metas establecidas, las cuales disminuyen o se mantienen constantes sin considerar el número de AMP e IAD que cada año han entrado en operación y que tendrían impacto igualmente en los niveles de ahorro, tal como se muestra a continuación:

Metas de Gobierno

Periodo	Valor de las Transacciones en la TVEC	Ahorro aproximado derivado del uso de los IAD (Millones de \$)
Ene-Dic 2015	\$ 609,742,000,000.00	\$ 169,150,000,000.00
Ene-Dic 2016	\$ 500,000,000,000.00	\$ 130,000,000,000.00
Ene-Dic 2017	\$ 600,000,000,000.00	\$ 140,000,000,000.00
Ene-Dic 2018	\$ 600,000,000,000.00	\$ 140,000,000,000.00
<b>2014-2018</b>	<b>\$ 2,309,742,000,000.00</b>	<b>\$ 579,150,000,000.00</b>

Fuente: Sinergia

Elaboró: CGR

2. Estos mismos indicadores son formulados en el Plan de Acción; sin embargo, la información reportada a la CGR en respuesta al oficio 14 difiere de la publicada en el Sinergia, tal como se muestra a continuación:

<sup>68</sup> Mide el valor de los ahorros derivados del uso de la TVEC, teniendo en cuenta tres fuentes de ahorro: (i) negociación por Instrumento de Agregación de Demanda; (ii) eficiencia; y (iii) menor precio - <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1163/5395/161>

<sup>69</sup> Reporta el valor de las transacciones hechas en la TVEC desde su creación hasta la fecha de corte establecida. Las transacciones son las órdenes de compra colocadas por las entidades usuarias de la TVEC. El valor de las transacciones en la TVEC permite conocer el nivel de acogimiento de los Instrumentos de Agregación de Demanda, y la efectividad que están teniendo los mismos en términos de valor por dinero”

**Tabla 38.** Resultados de Sinergia versus plan de Acción 2015 - 2016  
 Cifras en millones \$

Indicadores	Fecha de Corte	Plan de Acción	Sinergia	Diferencias
Ahorro aproximado derivado del uso de los instrumentos de Agregación de Demanda (Millones de \$)	31-Mar-15	\$ 12,733.41	\$ 30,225.84	\$ 17,492.42
	30-Jun-15	\$ 189,862.09	\$ 73,860.53	-\$ 116,001.56
	30-Sept-15	\$ 159,526.95	\$ 113,299.72	-\$ 46,227.22
	31-Dic-15	\$ 340,723.59	\$ 231,636.05	-\$ 109,087.54
	31-Mar-16	\$ 58,158.66	\$ 59,356.60	\$ 1,197.94
	30-Jun-16	\$ 98,632.89	\$ 38,887.88	-\$ 59,745.01
	30-Sept-16	\$ 121,179.72	\$ 129,368.41	\$ 8,188.70
	31-Dic-16	\$ 261,030.73	\$ 245,522.01	-\$ 15,508.72
Valor Transacciones en la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC	31-Mar-15	\$ 159,114.83	\$ 30,225.84	-\$ 128,888.99
	30-Jun-15	\$ 365,382.91	\$ 211,439.50	-\$ 153,943.41
	30-Sept-15	\$ 793,301.46	\$ 157,817.13	-\$ 635,484.33
	31-Dic-15	\$ 1,140,198.22	\$ 1,127,423.83	-\$ 12,774.39
	31-Mar-16	\$ 380,006.78	\$ 384,646.57	\$ 4,639.79
	30-Jun-16	\$ 631,002.48	\$ 611,702.30	-\$ 19,300.17
	30-Sept-16	\$ 840,659.38	\$ 774,254.54	-\$ 66,404.84
	31-Dic-16	\$ 1,415,631.37	\$ 1,327,418.43	-\$ 88,212.94

Fuente: SINERGIA - DNP y CCE

Elaboró: CGR

3. Existen avances de periodo reportados en Sinergia con cifras negativas que no corresponden al comportamiento de las ODC, tal como se muestra a continuación:

**Gráfico 8.** Resultados reportados en SINERGIA para valor transacciones en la TVEC

Fecha de corte	Avance acumulado	Avance periodo	Fecha actualización
31/12/2015	1.127.423.628.625,49	969.606.695.322,49	10/03/2016
30/09/2015	157.817.133.303,00	-53.622.362.742,00	15/02/2016
30/06/2015	211.439.496.045,00	181.213.658.668,00	05/02/2016
31/03/2015	30.225.837.377,00	30.225.837.377,00	08/02/2016

 Fuente: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1163/5395/161>

### Gráfico 9. Resultados reportados en SINERGIA para Ahorro Aproximado

Fecha de corte	Avance acumulado	Avance periodo	Fecha actualización
31/12/2016	245.522.006.957,00	116.153.594.056,00	11/01/2017
30/09/2016	129.368.412.901,00	90.480.535.183,00	11/10/2016
30/06/2016	38.887.877.718,00	-20.468.724.121,57	11/07/2016
31/03/2016	59.356.601.839,57	59.356.601.839,57	07/04/2016

Fuente: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1163/5304/161>

Estos indicadores cuentan con metas trimestrales en Sinergia; sin embargo, en los planes de acción para las vigencias 2015 y 2016 no fueron establecidas, toda vez que las mismas se definieron como "N/A".

Lo anterior, se genera por debilidades en la planeación y comunicación institucional que traen como consecuencia que no se retroalimenten los resultados del proceso y que la información reportada pueda afectar la toma de decisiones sobre corrección de trayectoria de implementación por cuanto la cifras no son consistentes.

Es de anotar que la ficha técnica para el indicador de valor de transacciones en la TVEC, señala que "(...) valor de las transacciones en la TVEC permite conocer el nivel de acogimiento de los IAD, y la efectividad que están teniendo los mismos en términos de valor por dinero". Al respecto cabe observar que, si bien es cierto se mide el nivel de acogimiento, el mismo está influenciado por el uso voluntario del mismo (entidades no obligadas) y la reiteración en el uso del instrumento por parte de ellas y que el indicador de efectividad de los IAD exige la inclusión de otras variables de calidad, como la oportunidad, el cumplimiento de las obligaciones o la satisfacción de expectativas, variables éstas que no son evaluadas por CCE.

#### Respuesta de CCE

En respuesta remitida mediante correo electrónico del 13 de junio de 2017, CCE manifestó:

*No creemos que haya inconsistencia alguna en la construcción de las metas y los resultados de los indicadores de la TVEC planteados a SINERGIA.*

*Sinergia es el tablero de control del señor Presidente, por lo cual tiene las metas del cuatrienio. Cambiar o ajustar las metas de los indicadores en Sinergia hace perder el propósito del tablero de control que es confrontar el avance real de los indicadores con respecto a las metas establecidas en el inicio del cuatrienio.*

*o CCE planteó las metas para los indicadores establecidos en Sinergia en septiembre de 2015. CCE no tenía certeza del número de AMP o IAD que podía estructurar en 2016, 2017 y 2018. Los IAD son*

*un instrumento nuevo en la administración pública colombiana por lo cual las metas fueron estimadas con base en la experiencia de CCE en 2013, 2014 y lo que iba corrido de 2015.*

*CCE registra en Sinergia el valor de las transacciones en la TVEC y el valor aproximado de ahorros derivados del uso de IAD de forma mensual para el componente cualitativo y de forma trimestral para el componente cuantitativo. El indicador de valor de las transacciones en la TVEC es 132,71% con respecto a la meta fijada para 2018 y el indicador de ahorro aproximado derivado del uso de los IAD es de 114,87% para la meta de 2018. Es decir, CCE ya cumplió la meta del cuatrienio para los dos indicadores.*

*De otra parte, la proyección de las transacciones y de los ahorros generados en la TVEC no depende únicamente del número de IAD en operación. Por ejemplo, las Entidades Estatales obligadas a comprar al amparo de los IAD están sujetas a restricciones presupuestales como la aprobación de vigencias futuras que no pueden superar el periodo de gobierno y por lo tanto la entrada en operación de un nuevo IAD no implica necesariamente un aumento global en las transacciones hechas en la TVEC.*

*o Los valores reportados en Sinergia no pueden coincidir con los valores registrados en el seguimiento al plan de acción. En el seguimiento al plan de acción CCE actualiza los valores de las transacciones (órdenes de compra colocadas y modificación de las órdenes de compra) y los ahorros generados en la TVEC de acuerdo con cambios en las órdenes de compra, que son contratos que pueden sufrir adiciones, reducciones o modificaciones por parte de las Entidades Estatales. Mientras que los valores reportados en Sinergia obedecen al valor de la ODC registrado en la TVEC, sin modificaciones. Ex-ante CCE no puede saber si una ODC va a ser objeto de modificación, por lo cual el reporte de estos indicadores en Sinergia no refleja los cambios en las órdenes de compra.*

*CCE revisó los reportes con cifras negativas y observa lo siguiente: (i) para el caso del reporte del indicador de valor de las transacciones en la TVEC con corte a 30 de septiembre de 2015, CCE cometió un error en el registro, pues no reportó el valor acumulado para dicha fecha, que es lo que indica el avance cuantitativo; y (ii) CCE rectificará con el DNP el valor registrado del indicador de ahorro aproximado derivado del uso de los IAD pues el valor reportado para el corte de 30 de junio de 2016 fue de \$98.244.479.558 y no de \$38.887.887.718 como lo indica el reporte de la plataforma.*

*No podemos aceptar su afirmación respecto a debilidades de planeación. La estrategia de AMP ha sido un éxito reconocido internacionalmente. La falta de entendimiento del funcionamiento de los indicadores de Sinergia y su relación con el seguimiento a los planes de acción no es un argumento para afirmar que la información de estas dos fuentes no sirve para tomar decisiones. La información no puede ser la misma por las razones comentadas.*

*o Los indicadores en Sinergia buscan mostrar el avance de la gestión de las Entidades Estatales. Por lo cual, CCE no considera necesario tener un indicador independiente por cada IAD sino reportar los resultados agregados de la TVEC.*

*CCE estudiará la pertinencia de diferenciar los indicadores de uso de la TVEC de acuerdo con la obligatoriedad que tienen las Entidades Estatales de usar los IAD.*

## **Análisis de la Respuesta:**

La “*Guía Metodológica para el Seguimiento y evaluación a Políticas Públicas*”<sup>70</sup> señala en relación con SINERGIA que los principales usuarios de la información producida son el Alto Gobierno, la ciudadanía en general y los órganos de control; así las cosas, no es sólo el tablero de control del señor Presidente.

En relación con la modificación de las metas, es de anotar de acuerdo con la guía antes citada, ésta señala: “*Existen dos tipos de revisiones y ajustes. Por un lado, los gerentes de meta*<sup>71</sup> *pueden revisar sus indicadores y metas, e identificar la necesidad de modificarlos. Estas solicitudes se deben gestionar a través del Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad cabeza del sector, (...).*”

“*Por otra parte, anualmente se llevan a cabo reuniones entre DNP y Presidencia de la República para revisar todos los indicadores del Sistema de seguimiento a Metas de Gobierno. Estas reuniones se verifican los avances en lo corrido del cuatrienio y se identifican los posibles cuellos de botella para sugerir correctivos. Esta revisión puede generar un espacio de ajustes para el incremento de metas y la generación de nuevos indicadores que complementen la medición de los resultados esperados. En los caos que sea necesario, los ajustes serán coordinados entre el DNP y los sectores.*”

Así las cosas, lo que se cuestiona es que CCE no realizó gestiones para la solicitud de modificación de las metas, más aún cuando se reporta un cumplimiento de 132,71% en el valor de las transacciones de la TVEC y 114,87% para el ahorro; es decir, cuando ya superan las metas fijadas para 2018, tal como se manifiesta en la respuesta. Ahora bien, es de anotar que las metas se establecen a partir de un estudio técnico que evidencia la totalidad de variables a que están sujetos los resultados esperados.

En relación con las diferencias reportados en Sinergia frente a los valores registrados en el Plan de Acción, se precisa que los valores reportados en Sinergia si deben coincidir con los valores registrados en el seguimiento al plan de acción por cuanto: i) las fórmulas del indicador empleadas en los planes de acción y en Sinergia son iguales, ii) se conservan los mismos periodos de corte (trimestral) y iii) en la información de Sinergia la fórmula del indicador es la “*Suma del valor de las Órdenes de compra colocadas en la TVEC*”; sin que se especifique en ninguna parte de la ficha técnica que no se incluyen las modificaciones de las ODC. Si bien es cierto, CCE no puede saber si una ODC será objeto de modificación; no es menos

<sup>70</sup> Documento Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – 20 años” elaborado por DNP en 2014

<sup>71</sup> Gerente de meta: Cumple con la función de reportar mensualmente los avances cualitativos de los indicadores. Así mismo, reporta los avances cuantitativos según la periodicidad establecida para cada indicador.

cierto, que la fecha de corte determina un punto específico de tiempo en el cual se presenta la información y la cual no podría afectarse por operaciones que pasen de dicha fecha.

Frente a las cifras negativas reportadas en SINERGIA, CCE señala que se debe a un error en el registro de la información el cual será objeto de rectificación por parte de la entidad, razón por la cual no se desvirtúa lo expuesto por la CGR.

Es importante precisar que en ningún momento se está cuestionando el éxito de los AMP, sino que la evaluación realizada por la CGR considera entre otros aspectos la Guía Metodológica para el Seguimiento y evaluación a políticas públicas - Sinergia, la cual señala frente a los actores que reportan la información que: *"La función de coordinación para el reporte de información está en cabeza del jefe de la oficina de planeación de cada entidad, a su vez es el canal formal de interlocución entre ella y los administradores del sistema. Los jefes de planeación son los responsables directos ante Sinergia de la información y lo que garantizan que ésta sea coherente y se encuentre al día, en virtud de su papel transversal al interior de las entidades."*

Ahora bien, con respecto a la relación de los indicadores reportados en SINERGIA y los planes de acción, resaltamos los artículos 3 y 4 de la Resolución 63 de 1994 del DNP, que dispone: *"Art. 3.- A partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo todos los organismos y entidades de la rama ejecutiva del sector público del nivel nacional deberán elaborar, aprobar y adoptar un Plan de Acción Cuatrienal. (...) y "Art. 4.- Anualmente, se hará una revisión del estado del Plan Cuatrienal, actualizando las metas para el tiempo que reste del gobierno vigente. Asimismo, se elaborará un Plan de Acción para el año correspondiente el cual se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados."* (Subraya fuera de texto)

En conclusión, no se aportaron documentos que evidencien una solicitud de modificación de las metas establecidas para 2018, relacionadas con ahorro y transacciones en la TVEC, por cuanto a la fecha ya están cumplidas. Así mismo, CCE no sustenta las razones por las cuales la planificación operativa (corto plazo) definida en los planes de acción, no guarda coherencia con la planificación estratégica (mediano y largo plazo), lo cual conlleva a mantener la observación.

#### 4. CONCLUSIONES

En la evaluación de los principios de eficacia y economía en la implementación de los AMP que han operado entre 2013 y 2016, se consideraron las fases inherentes a los procesos relacionados con el diseño y estructuración, operación, administración, seguimiento y evaluación a los mismos. Como resultado del análisis

esta auditoría puso en evidencia deficiencias en la gestión y aspectos susceptibles de mejora en el diseño y estructuración de los acuerdos, en el componente metodológico y en la consistencia de la información que sustenta las estimaciones y el cálculo de los ahorros en las tres (3) fuentes, en el cumplimiento de los criterios de calidad, oportunidad en la entrega de los bienes y servicios y grado de satisfacción de las entidades compradoras y proveedores; en el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos que caracterizan los AMP, así como en el diseño de indicadores de desempeño necesarios para medir el logro de los resultados esperados.

En relación con el diseño y estructuración de los AMP, de las observaciones formuladas se deducen las siguientes conclusiones:

1. La estructuración de los AMP es un proceso complejo que requiere de análisis y toma de decisiones que involucran el uso de recursos humanos, técnicos y financieros. En tal sentido se requiere que CCE evalúe la elaboración de los estudios de sector para mejorar la forma como se identifican las necesidades, se determinan las especificaciones técnicas de los bienes y servicios, el comportamiento del mercado, el histórico de compras de las entidades, las condiciones y alternativas para su provisión y la relación costo-beneficio de las mismas, entre otros aspectos. Para tal fin, resulta necesario mejorar y fortalecer la participación e interacción con entidades compradoras, proveedores y posibles oferentes.

Lo anterior por cuanto en la evaluación realizada, se constató lo siguiente respecto a acuerdos específicos:

En el AMP de tiquetes aéreos se evidenció la existencia de proveedores que no pueden cubrir la totalidad de las necesidades, hecho que deriva en la adquisición de tiquetes a través de un tercero sin que se apliquen los descuentos a los que se comprometieron al momento de presentar la oferta. Así mismo, se establecieron por parte de CCE, parámetros fijos para identificar las necesidades de las entidades, lo cual disminuyó su autonomía y las posibilidades de condiciones técnicas y económicas más favorables para su provisión.

Aunque este acuerdo fue objeto de modificación posterior para subsanar tal deficiencia, es importante destacar que las compras efectuadas hasta esa fecha debieron realizarse bajo condiciones que no garantizaban las opciones más favorables por cuanto se ofertaron descuentos y aerolíneas no requeridos por las entidades compradoras, condición determinante la selección del proveedor.

En el AMP de blindaje y vehículos blindados no se analizó la alternativa del arrendamiento de vehículos blindados como mecanismo de provisión del servicio, el cual resulta común en el ámbito de las entidades públicas. Tampoco se evidenció una depuración de la información que sustenta el comportamiento histórico de las cifras, lo que permitió incorporar dentro de la muestra, contratos que no corresponden al bien o servicio objeto de análisis.

En los estudios de los AMP de Conectividad, Nube Pública y Nube Privada, no se desagrega la información que permita identificar claramente la necesidad para cada uno de los servicios, las diferentes alternativas existentes para su provisión, los tipos de contratación utilizados para tal fin, ni los riesgos y comportamiento de proveedores.

2. Los estudios realizados por CCE se limitan a estudios de mercado que no profundizan el conocimiento de las necesidades de las entidades compradoras, situación que puede derivar en acuerdos subutilizados (el AMP- de blindaje solo fue utilizado por 2 entidades en 2015 y 6 entidades en 2016 frente a un potencial de 121 entidades compradoras<sup>72</sup>), acuerdos que no satisfacen algunas de las necesidades o no contemplan las diferentes alternativas para satisfacerlas, o que desconocen las condiciones técnicas y económicas más favorables para su satisfacción.
3. Para mejorar las condiciones de operación de un AMP, resulta procedente establecer lazos aún más estrechos con las entidades compradoras, pues en muchos casos la experiencia y conocimiento previo adquirido por parte de las entidades en los procesos contractuales, pueden aportar a la estructuración del proceso de implementación y operación del acuerdo, de tal forma que las condiciones en él establecidas garanticen la calidad, cobertura y oportunidad esperada en el suministro de bienes y servicios.

Respecto a la participación de Pymes y Mipymes en los AMP:

4. Los análisis realizados permiten evidenciar que algunas de estas empresas forman parte de los proveedores de bienes y servicios a través de AMP, incluso en aquellos casos en que se ha renovado la vigencia del Acuerdo. Tal participación no se limita únicamente a la condición de proveedor potencial de los bienes y servicios sino que también se ve reflejada en las transacciones realizadas. Ejemplo de ello, la participación que alcanza el

<sup>72</sup> Entidades obligadas determinadas por CCE.

26% respecto al valor total de las ventas realizadas en el AMP- de Vehículos I; participación que incrementó al 30% en la segunda generación del acuerdo.

5. A pesar de ser representativo el hecho del desconocimiento de las pymes y mipymes de estos acuerdos como potencial nicho de mercado producto de la ausencia de información para darlos a conocer y promoverlos como oportunidad de negocio, las cifras permiten concluir que la estrategia de los acuerdos representa escenarios que facilitan la participación y el crecimiento económico. En el caso del Acuerdo de Vehículos la primera generación contó con la participación de una mediana empresa, participación que aumentó a tres proponentes en la segunda generación.

El diseño y puesta en marcha de estrategias específicas para incrementar la difusión y conocimiento de los acuerdos, podría representar condiciones más favorables para la provisión de bienes y servicios, al mismo tiempo que estaría contribuyendo a la función de redistribución del Estado al abrir posibilidades para que los beneficios de los AMP permitan la participación de un mayor número de pymes y mipymes teniendo en cuenta su representatividad dentro del parque empresarial nacional y su contribución a la generación de empleo.

Frente a la hipótesis de auditoría de que los AMP permiten adquirir bienes y servicios a menor precio conservando los estándares de calidad y oportunidad y en cumplimiento de las obligaciones de los actores involucrados en los Acuerdos, los análisis y las observaciones formuladas permiten concluir:

6. Si bien en términos generales compradores y proveedores cumplen las condiciones y obligaciones adquiridas a través de los AMP, la existencia de incumplimientos por parte de entidades compradoras, en su mayoría generados por la falta o inoportunidad de pago de los bienes y servicios adquiridos, requiere solución por cuanto puede afectar la sostenibilidad de los AMP. Por su parte, CCE, como ente rector en materia de contratación pública y a pesar de las atribuciones conferidas, no ha hecho uso de la iniciativa legislativa de tal forma que sea factible conminar el cumplimiento de las entidades obligadas incumplidas, aunado a que no es posible la exclusión de la TVEC de aquellas entidades que presentan reiterados incumplimientos ya sea en un mismo AMP o en los diferentes acuerdos donde transe ODC.
7. El procedimiento para la suspensión a las entidades compradoras de la TVEC, está limitado al envío de tres comunicaciones, sin que exista mecanismo efectivo que conmine al cumplimiento de las obligaciones

contraídas en el AMP, lo que a futuro genera riesgos en la sostenibilidad y efectividad de los AMP y posibles litigios que afectarían a CCE. Esta situación perjudica el logro de los objetivos que se pretenden a través de la agregación de la demanda y pueden alterar las condiciones en que los proveedores ofrecen sus bienes y servicios, ya sea por la falta de interés en participar en los procesos licitatorios o por el incremento de los precios ante la expectativa de tardanza en los pagos.

8. Respecto al cumplimiento de proveedores, CCE debe ser más diligente y oportuna en la atención de las solicitudes, peticiones o reclamos presentados por las entidades compradoras, y también ante la imposición de multas y sanciones, contribuyendo así al logro de los objetivos de la agregación de la demanda y a incrementar la confianza de los compradores en la eficacia, oportunidad y calidad de los AMP.
9. En la aplicación de los procedimientos internos frente a los incumplimientos de compradores y proveedores, no se evidencia gestión oportuna y efectiva para iniciar investigaciones en aquellos casos en que existen indicios de posibles incumplimientos, por cuanto no se tienen establecidos los criterios que deben dar lugar al inicio de la actuación por parte de CCE.
10. La operación de los AMP requiere de seguimiento y control continuo y efectivo por parte de CCE y de las entidades compradoras, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones en ellos establecidas. En el caso del acuerdo de tiquetes aéreos, las diferencias entre las tarifas cobradas por la agencia y las aerolíneas, son una alarma y evidencian la necesidad de fortalecer el seguimiento y control por el efecto que tienen en el ahorro generado y en los intereses del Estado.

En lo que corresponde a la hipótesis de que con el uso de los AMP se generan ahorros y que estos valores deben ser consistentes frente a la compra, a los aplicativos y metodología, criterios y variables establecidos en el "*Manual de Cálculo de Ahorros de los IAD suscritos por CCE*" se obtuvieron las siguientes conclusiones:

11. Los AMP han generado ahorros en las compras de bienes y servicios realizadas por las entidades estatales, que no solo corresponden a las entidades obligadas por ley, sino también a aquellas que voluntariamente han optado por hacer uso de este mecanismo, dados los beneficios asociados. Sin embargo, a partir de la evaluación se determina que la estimación de tales ahorros, sustentada en herramientas estadísticas, podría hacer uso de metodologías más rigurosas que reflejen de manera consistente las cifras. Lo anterior en tanto el promedio simple como medida

de tendencia central utilizada por CCE no considera la distribución de los datos analizados.

12. Otro aspecto de gran relevancia en materia de estimación de los ahorros corresponde a la necesidad de soportarlos en cifras consistentes y confiables, en tanto los análisis realizados permitieron evidenciar diferencias entre los datos de las muestras y la población de la cual fueron extractadas.
13. En relación con los ahorros por negociación o por primera fuente, CCE utilizó información primaria de los proveedores, cálculos que presentaron debilidades en el uso adecuado de las medidas estadísticas de tendencia central (promedio y mediana), toda vez que no se tuvo en cuenta la naturaleza de la distribución de la cual provenían los datos de ahorros. La CGR realizó una estimación haciendo uso de la mediana por considerar que esta se ajusta mejor a la distribución asimétrica positiva de los datos y se acerca al parámetro de la población. Este ejercicio generó como resultado, diferencias del cálculo del ahorro promedio, que incidieron en los resultados de la estimación del ahorro total con una sobreestimación del orden de \$80.292 millones, lo que hace necesario de parte de CCE, una revisión metodológica de los cálculos para este tipo de ahorro.

Tal sobreestimación se genera por \$2.346 millones para el acuerdo de Vehículos I (17% del ahorro reportado por esta fuente) y \$77.946 millones para los acuerdos de Tecnologías de Información – centro de contacto, conectividad, nube pública y nube privada (28% del ahorro reportado).

14. Para los ahorros por eficiencia o por segunda fuente; CCE argumenta que con el apoyo del DAFP, para su estimación se basó en el comportamiento salarial y los costos de personal de las áreas encargadas de los procesos de contratación al interior de las entidades. Sin embargo, CCE no dispone de los soportes metodológicos del cálculo de este tipo de ahorros, los cuales ascendieron a \$7.593 millones, valor que no puede ser verificado, contrastado ni evaluado. Adicionalmente, se detectaron casos en que el ahorro por eficiencia supera al valor de las ODC, especialmente en los AMP de Combustible y Nube Pública. Este hecho contradice la esencia que debe poseer todo indicador, el cual debe ser consistente, coherente y estándar para la medición y evaluación de un fenómeno económico, financiero, administrativo o de gestión. Adicionalmente, el ahorro por eficiencia es un indicador que representa el costo promedio en que incurrirían las entidades compradoras. Lo anterior, evidencia la necesidad de una revisión metodológica del cálculo de este tipo de ahorros.

15. En igual sentido, para los ahorros por menor precio o por tercera fuente; CCE usó el MAS para estos cálculos; sin embargo, la CGR no tuvo acceso a las evidencias sobre la variabilidad del atributo objeto de estudio, el nivel de confianza y el margen de error de las estimaciones para la obtención de las inferencias del parámetro de la población. La CGR, con fundamento en las pruebas de hipótesis, validó el valor de las estimaciones del ahorro promedio, obteniendo que las estimaciones de CCE eran superiores al parámetro de la población, lo que conllevó a una sobreestimación del ahorro promedio en \$8.993 millones. Por lo tanto, se hace pertinente que CCE realice un ejercicio metodológico de verificación para estas estimaciones de ahorro. La sobreestimación se presenta en el AMP de Vehículos I por \$9.382 millones (20% del ahorro reportado), y subestimar en \$389 millones el Acuerdo de Conectividad.
16. Por último, referente al AMP de tiquetes aéreos, las medidas estadísticas del CV como indicador de la variabilidad de los descuentos ofrecidos por las agencias de viajes muestran valores significativos que representan los indicios de que algunos de los proveedores estarían ofreciendo descuentos por encima de la media aritmética en su propuesta. Esto adquiere relevancia dado que la creación de los AMP, de alguna manera, están sustituyendo las fuerzas libres del mercado, de oferta y demanda, en razón de la asignación centralizada de un proveedor, con la finalidad de hacer más transparente, eficaz y eficiente los procesos de adquisición de este tipo de bienes y servicios. Sin embargo, los cálculos de la CGR ponen de manifiesto la posibilidad de aparición de riesgos de consolidación de monopolios que puedan llegar a distorsionar los precios del mercado, y, en otro sentido, desmotivar y limitar la participación de otros agentes o actores del mercado.

En relación con los supuestos relacionados con la planeación estratégica y diseño de indicadores, se concluye:

17. Es importante revisar la alineación entre los objetivos de gobierno y estrategias en las cuales se tiene competencia directa a efectos de armonizar el quehacer institucional a los compromisos, tiempos y resultados esperados, los cuales podrán ser controlados vía indicadores.
18. La formulación y estructuración de indicadores es fundamental para la evaluación, seguimiento y monitoreo de aspectos críticos y relevantes en los AMP. No obstante, es necesario que CCE efectúe una revisión, por cuanto, se constató la falta de hojas de vida en los indicadores del SCP, subestimación o inexistencia de un rendimiento esperado (metas concretas), aspectos trascendentales que no son sometidos a medición, falta de líneas

base y validación de los criterios técnicos para la definición de umbrales, entre otros. Con una revisión detallada, CCE podrá retroalimentar y adelantar acciones orientadas a mejorar el desempeño institucional; así como, informar a los ciudadanos y partes interesadas de los resultados alcanzados de forma razonable, lo cual contribuirá con la transparencia y rendición de cuentas.

## 5. APENDICES Y ANEXOS

Anexo No. 1 Resultado Encuesta AMP Aseo y Cafetería

## 6. BIBLIOGRAFIA

(CEPAL), C. E. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

(CEPAL), I. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/1/S2011156\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/1/S2011156_es.pdf)

(ILPES/CEPAL), (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Dra. Marianela Armijo Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2014). *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014*. Bogotá, Colombia.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (Noviembre de 2015). *Guía para la construcción y análisis de los indicadores de Gestión. versión 3*. Bogotá Colombia.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. *Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios*. Versión M-OSAMP-01. Obtenido de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140116manual\\_ampooperacionsecundaria.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140116manual_ampooperacionsecundaria.pdf)

## ANEXO No. 1 RESULTADO ENCUESTA AMP ASEO Y CAFETERIA

El AMP de aseo y cafetería LP-AMP-021-2014, CCE-146-1-AMP-2014 tiene una vigencia del 10 de noviembre de 2014 al 31 de octubre de 2016.

El AMP de aseo y cafetería AACE-145-1-AMP-2014 fue suscrito el 5 de diciembre de 2016 por una vigencia de dos años.

A 31 de diciembre de 2016, 171 entidades del Estado ubicadas en Bogotá tranzaron 741 órdenes de compra por valor de \$214.295 millones.

Para establecer el grado de satisfacción de las entidades que tranzaron con el AMP de Aseo y Cafetería, se estructuró una encuesta para aplicarla a una muestra representativa de 41 entidades con un nivel de confianza del 90%., con un margen de error del 3.7%

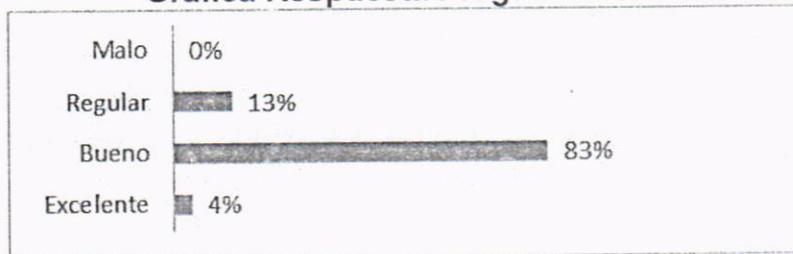
De las encuestas aplicadas se obtuvo respuesta de 24 entidades lo que equivale al 59% de la muestra. El análisis subsiguiente se basa en la respuesta efectivamente recaudada que se resumen a continuación:

Los resultados de la encuesta evidencian que los bienes y servicios contratados por el AMP de Aseo y Cafetería han sido buenos, se han presentado inconvenientes en la gestión de CCE para resolver reclamos, controversias y conflictos, y respecto a los proveedores, se ha presentado demoras en la entrega de elementos solicitados de aseo y cafetería y en la oportuna asignación del personal de reemplazo por motivo de ausencias de los titulares.

### Pregunta No. 1

Los bienes y servicios adquiridos vía Acuerdo Marco de Precios de Aseo y Cafetería han sido:

Gráfica Respuesta Pregunta No. 1

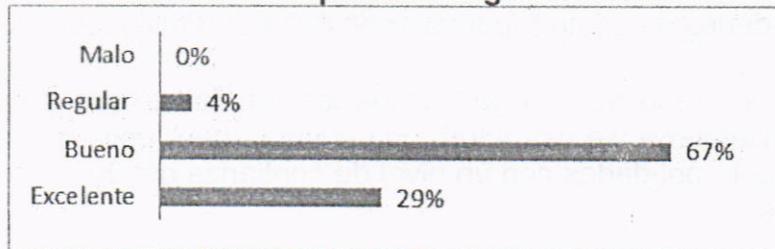


El 4% equivalente a una respuesta recibida, respondió que ha sido excelente; el 83% equivalente a 20 repuestas respondieron que bueno y el 13% equivalente a 3 respuestas respondieron que regular.

### Pregunta No. 2

El desempeño del personal contratado mediante el Acuerdo Marco de Precios para prestar los servicios de aseo y cafetería fue:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 2**

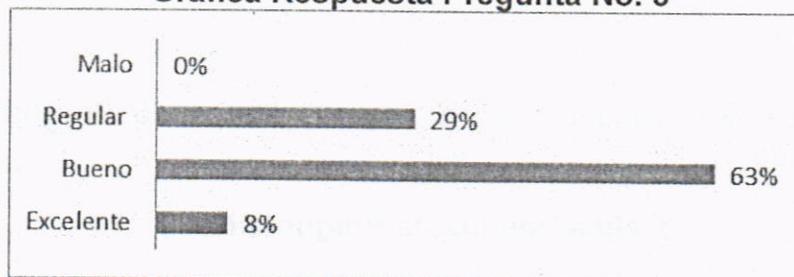


El 29% equivalente a 7 respuestas recibidas respondieron que han sido excelentes; el 67% equivalente a 16 repuestas respondieron que bueno y el 4% equivalente a una respuesta respondió que regular.

### Pregunta No. 3

Los elementos suministrados al personal contratado para prestar los servicios vía Acuerdo Marco de Precios de aseo y cafetería fueron:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 3**

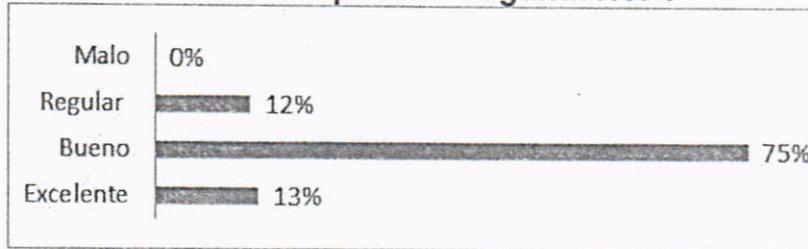


El 8% equivalente a 2 respuestas recibidas respondieron que excelente; el 63% equivalente a 15 respuestas respondieron que bueno y el 29% equivalente a 7 respuestas respondieron que regular.

### Pregunta No. 4

La calidad de los servicios prestados por el Acuerdo Marco de Precios de aseo y cafetería es:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 4**

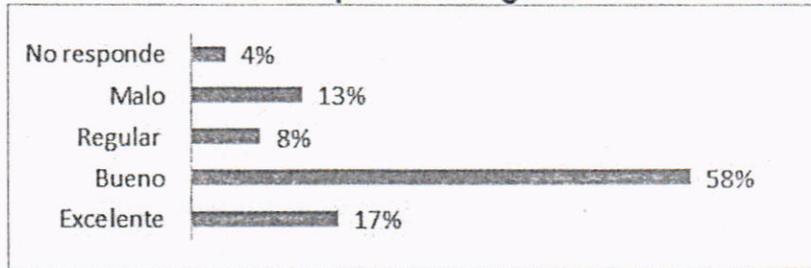


El 13% equivalente a 3 respuestas recibidas respondieron que excelente; el 75% equivalente a 18 respuestas respondieron que bueno y el 12% equivalente a 3 respuestas respondieron que regular.

**Pregunta No. 5**

La gestión de Colombia Compra Eficiente como entidad promotora del Acuerdo Marco de Precios para la atención de reclamos, controversias y conflictos fue:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 5**

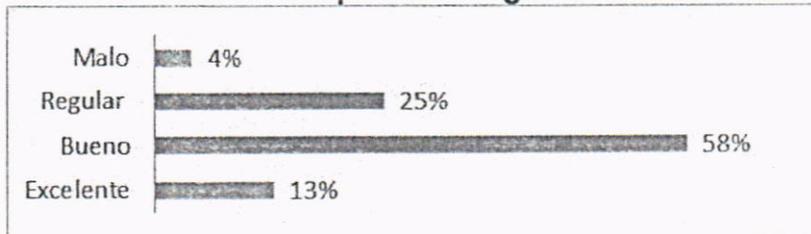


El 17% equivalente a 4 respuestas recibidas respondieron que excelente; el 58% equivalente a 14 respuestas respondieron que bueno; el 8% equivalente a 2 respuestas respondieron que regular y el 13% equivalente a 3 respuestas respondieron que malo.

**Pregunta No. 6**

Realizada la solicitud de pedido de bienes de aseo y cafetería, la entrega de los elementos se realizó entre:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 6**

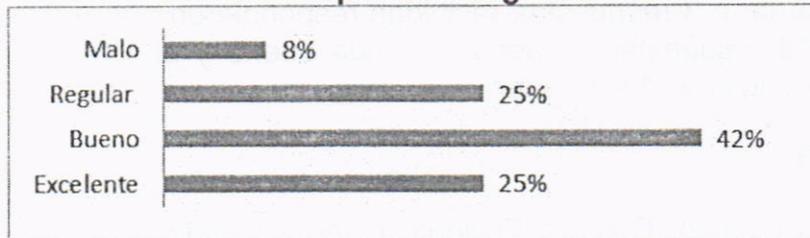


El 13% equivalente a 3 respuestas recibidas respondieron que entre 1 y 5 días; el 58% equivalente a 14 respuestas respondieron que entre 6 y 10 días, el 25% equivalente a 6 respuestas respondieron que entre 11 y 15 días y el 4% equivalente a una respuesta respondió que más de 16 días.

### Pregunta No. 7

Ante la ausencia temporal de personal su reemplazo se realizó entre:

**Gráfica Respuesta Pregunta No. 7**



El 25% equivalente a 6 respuestas recibidas respondieron que de 1 a 4 horas; el 42% equivalente a 10 respuestas respondieron que de 5 a 8 horas; el 25% equivalente a 6 respuestas respondieron que de 2 a 3 días y el 8% equivalente a 2 respuestas respondieron que más de 5 días.

### Pregunta No. 8

El pago de salarios, aportes de seguridad social, prestaciones sociales, aportes parafiscales, entre otros, al personal vinculado vía Acuerdo Marco de Precios se realizó de conformidad con lo estipulado en el contrato y la normatividad vigente:

El 96% equivalente a 23 respuestas recibidas respondieron que sí y el 4% equivalente a una respuesta recibidas respondió que no.

### Pregunta No. 9

¿EL personal contratado vía Acuerdo Marco de Precios contó con la dotación y elementos de seguridad industrial necesarios para desarrollar su labor?

El 92% equivalente a 22 respuesta recibidas respondieron que sí y 8% equivalente a 2 respuestas recibidas respondieron que no.

### Pregunta No. 10

82

¿Los servicios prestados por intermedio del acuerdo marco de precios corresponden a los ofrecidos en el catálogo de la Tienda Virtual del Estado Colombiano?

El 92% equivalente a 22 respuestas recibidas contestaron que sí y el 8% equivalente a 2 respuestas respondieron que no.