



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



# **Análisis** de los procesos de compras públicas de madera

Productos maderables y servicios  
relacionados en Colombia  
2016-2019



# **Análisis de los procesos de compras públicas de madera**

**Productos maderables y servicios  
relacionados en Colombia  
2016-2019**

**Doris Cordero y Nhaydú Bohorquez  
Programa FAO UE FLEGT**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
Bogotá, 2022

Cita requerida:

Cordero, D. y Bohorquez, N. 2022. *Análisis de procesos de compras públicas de madera 2016-2019 - Productos maderables y servicios relacionados en Colombia*. Bogotá, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb7452es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-135243-4

© FAO, 2022



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# Índice

Abreviaturas y siglas.....	VI
Resumen ejecutivo .....	IX
Executive summary .....	XI
Introducción.....	1

<b>CONTEXTO</b> .....	<b>3</b>
1. 1. Producción y consumo sostenible .....	5
1. 2. Colombia compra eficiente .....	9
1. 2. 1. Sistema Electrónico para la Contratación Pública I .....	11
1. 2. 2. Sistema Electrónico para la Contratación Pública II .....	12
1. 2. 3. Tienda virtual del estado colombiano .....	14
1. 3. Compras públicas sostenibles.....	15
1. 4. Compras y consumo responsable de madera .....	17

# 2

## **COMPRAS DE MADERA, PRODUCTOS DE MADERA 21**

<b>2.1.</b> Sistema Electrónico para la Contratación Pública.....	23
<b>2.2.</b> Principales compradores.....	25
<b>2.3.</b> Aproximación de volúmenes y principales productos demandados .....	29
<b>2.3.1.</b> Principales maderas demandadas .....	31
<b>2.3.2.</b> Procedencia de la madera .....	34
<b>2.3.3.</b> Principales proveedores.....	35
<b>2.4.</b> Tienda virtual del estado colombiano .....	37
<b>2.4.1.</b> Cadena forestal productiva de plantaciones.....	40

# 3

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 43**

<b>2.1.</b> Conclusiones.....	44
<b>2.2.</b> Recomendaciones.....	47

# 4

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 53**

# 5

<b>ANEXOS 57</b>	
<b>ANEXO 1.</b> Metodología .....	58

# Cuadros, recuadros y figuras

## Cuadros

1. Montos de compras públicas de madera 2017-2018.....	<b>24</b>
2. Principales compradores estatales 2017-2018 (montos estimados) .....	<b>26</b>
3. Principales especies demandadas en compras públicas 2017 - 2018.....	<b>33</b>

## Recuadros

1. Proceso de adjudicación de propuestas en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública .....	<b>13</b>
2. Bosques y deforestación en Colombia.....	<b>19</b>
3. Principales tipos de madera demandados en los procesos de compras públicas .....	<b>32</b>

## Figuras

1. Tipo de entidades estatales demandantes de madera 2017-2018.....	<b>25</b>
2. Principales entidades públicas que realizaron compras de madera 2017-2018.....	<b>26</b>
3. Entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá que realizaron compras de madera en el 2017.....	<b>27</b>
4. Entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá que realizaron compras de madera en el 2018.....	<b>27</b>
5. Entidades de las Fuerzas Militares que realizaron compras de madera en el 2017.....	<b>28</b>
6. Entidades de las Fuerzas Militares que realizaron compras de madera en el 2018.....	<b>29</b>
7. Principales usos de madera demandados por las entidades estatales durante 2017.....	<b>30</b>
8. Principales tipos de madera demandados por entidades estatales en el 2017.....	<b>30</b>
9. Distribución porcentual de adjudicación de compras públicas 2017 y 2018.....	<b>35</b>
10. Cadena forestal productiva de plantaciones para dotación de muebles escolares.....	<b>41</b>

# Abreviaturas y siglas

<b>ANCP - CCE</b>	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>CARDER</b>	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
<b>CIF</b>	Certificado de Incentivo Forestal
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>COP</b>	Pesos colombianos
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FLEGT</b>	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>GIZ</b>	Agencia de Cooperación Alemana
<b>HDF</b>	Tableros de fibra de alta densidad
<b>IaVH</b>	Instituto Alexander von Humboldt
<b>IDEAM</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MADS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>MAVDT</b>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
<b>MDF</b>	Tableros de fibra de mediana densidad
<b>MDP</b>	Tableros de partículas de mediana densidad
<b>Mipyme</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONVS</b>	Oficina Negocios Verdes Sostenibles (MADS)
<b>OSB</b>	Oriented Strand Board
<b>REDD+</b>	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
<b>RICG</b>	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
<b>RUP</b>	Registro Único de Proponente
<b>SECOPI</b>	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
<b>SIIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera
<b>SRPL</b>	Sistema de Reconocimiento a la Procedencia Legal
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNSPSC</b>	United Nations Standard Products and Services Code



# Agradecimientos

El presente estudio fue desarrollado en el marco del Programa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO y la Unión Europea para la gobernanza, el cumplimiento de la ley y el mercado asociado -FLEGT (por sus siglas en inglés). Se agradece especialmente a los miembros del Comité técnico y de seguimiento del Pacto Intersectorial por la Madera Legal por sus valiosos aportes. También se agradece a Colombia Compra Eficiente y a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por su apoyo y retroalimentación al desarrollo de este estudio.

De igual forma queremos reconocer especialmente el apoyo técnico brindado por Guillermo Navarro y Alonso Villalobos del Programa FAO UE FLEGT y a Marcos Rodríguez Fazzone de la FAO en Colombia por su direccionamiento en el tema de compras públicas y apoyo en la revisión técnica del documento.



# Resumen ejecutivo

El tema de producción y consumo sostenible ha estado en la agenda nacional desde hace más de una década. La integración de contenidos de sostenibilidad ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, plasmados en el Pacto por la Sostenibilidad, evidencia un compromiso del Gobierno Nacional, al más alto nivel, para la puesta en marcha de acciones que apunten a un modelo más sostenible en términos ambientales y sociales.

Las compras públicas sostenibles tienen el potencial de generar beneficios multiplicadores. Cuando las entidades estatales invierten en bienes, servicios e infraestructura el gasto es importante, especialmente cuando se considera que un monto cercano a un 15% del PIB colombiano es invertido en compras públicas. Sin embargo, la forma en que el dinero se distribuye en las economías locales es más importante, contribuyendo a su fortalecimiento a través de la creación de empleo, generación de oportunidades de negocio y mejora de la gobernanza local.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, tiene un potencial enorme para promover compras públicas sostenibles, ya que además de agrupar a todas las entidades estatales que realizan compras públicas, también agrupa a los proveedores, teniendo la capacidad de definir las reglas del juego, para que se realicen procesos de compra bajo criterios de sostenibilidad ambiental y social.

La presente publicación analiza información sobre compras públicas de madera, productos maderables y servicios relacionados, realizadas entre 2016 y 2019, con miras a proponer herramientas que lleven a las entidades estatales y a los actores privados a realizar compras de madera legal en el marco de la Política de Producción y Consumo Sostenible, así como a priorizar a las economías locales en los procesos de proveeduría.

El estudio se realizó en el marco del Programa de la FAO y la Unión Europea (UE) sobre Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (Programa FAO – UE FLEGT). El Programa tiene como fin hacer frente a la tala ilegal, promover el comercio de productos maderables legales y en última instancia, contribuir a la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la pobreza.

Los resultados del estudio se basan en el análisis de los procesos de compras públicas, realizados a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI II) de Colombia Compra Eficiente durante 2017 y 2018; los procesos de licitación pública para la adquisición de mobiliario escolar, realizados en 2016 y 2019, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano; consultas a expertos y una revisión de literatura especializada, incluyendo el marco normativo e institucional vigente.

Entre 2017 y 2018 se realizaron al menos 243 procesos de compras públicas de madera, productos maderables y servicios relacionados, a través SECOP II, movilizándolo alrededor de USD 1,2 millones en 2017, y cerca de USD 3,2 millones en 2018.

Un grupo de entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, se posicionó como el mayor comprador, movilizándolo conjuntamente alrededor de medio millón USD en 2017 y más de un millón USD en 2018. Otros compradores importantes fueron las Fuerzas Militares en su conjunto, la Policía Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes.

Al analizar los usos dados a la madera y productos maderables, más de un 78% del volumen comercializado en 2017 y 99% en 2018, fue utilizado para la construcción de edificaciones nuevas y para la restauración y readecuación de edificaciones existentes.

Alrededor de un 47% del total de recursos movilizados en 2017 y un 40% en 2018, fue adjudicado a micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), personas naturales y consorcios con participación de los anteriores.

Solamente cerca de un 8% de los procesos analizados solicitó, como parte de la documentación técnica que respalda la oferta, la certificación de la procedencia legal de la madera, tratándose en todos los casos de madera de plantaciones.

Todas las entidades estatales que realizan compras públicas de madera y productos maderables, deben exigir conocer la procedencia de la madera. El consumo de madera de bosques naturales, de procedencia no verificada, contribuye a los procesos de deforestación y degradación de los bosques.

Los procesos de licitación pública para la adquisición de dotaciones escolares, realizados en 2016 y 2019 a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, solicitaron a los oferentes, como parte de los requerimientos técnicos, certificar la procedencia de la madera. En la licitación de 2019, se le asignó un puntaje a dicho requerimiento, a ser considerado en la evaluación de las propuestas técnicas. El contar con información sobre la procedencia legal de la madera, como parte de la documentación técnica requerida en el proceso licitatorio, permitió identificar la cadena forestal productiva de plantaciones.

Considerando el rol dinamizador de las economías locales que podrían tener las compras públicas sostenibles, específicamente las compras de madera de procedencia legal, el estudio da una serie de recomendaciones a ser implementadas por Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

El estudio propone desarrollar una política pública a nivel del Distrito Capital para promover la utilización de madera y productos maderables de procedencia legal, además de plantear un acercamiento con los principales compradores.

Finalmente, se sugiere al MADS poner a disposición de las entidades estatales y de la sociedad civil, herramientas que permitan identificar madera y productos maderables de origen legal, así como un listado de proveedores.

# Executive **summary**

Sustainable production and consumption has been on the national agenda for more than a decade. The integration of an environmental sustainability chapter in the National Development Plan 2018-2022, embodied in the Pact for Sustainability, demonstrates a commitment of the National Government, at the highest level, for the implementation of a more sustainable model in environmental and social terms.

Sustainable public procurement has the potential to generate multiplier benefits. When public entities invest in goods, services and infrastructure, spending is important, especially when it is considered that about 15% of the Colombian GDP is invested in public procurement. However, it is more important how money is distributed in local economies, contributing to its strengthening through the creation of employment, generation of business opportunities and local governance improvement.

The National Public Procurement Agency - Colombia Compra Eficiente, has enormous potential to promote sustainable public procurement, since in addition to grouping all entities that make public procurement, it also groups suppliers, having the possibility to define the rules of the game, so that public procurement is carried out under environmental and social sustainability criteria.

This publication analyzes public procurement of wood, timber products and related services, carried out between 2016 and 2019, aiming to propose tools that lead public entities and private stakeholders to consume legal timber within the Sustainable Production and Consumption Policy.

The study was carried out within the FAO-EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Programme. The Programme's objective is to tackle illegal logging, promote trade in legal timber products and ultimately contribute to sustainable forest management and poverty reduction.

The results of the study are based on the analysis of public procurement processes, carried out through Colombia Compra Eficiente SECOP II (Sistema Electrónico para la Contratación Pública) during 2017 and 2018, and the public bidding processes for procurement of school supplies carried out in 2016 and 2019 through the Virtual Store of the Colombian State; expert consultations and review of specialized literature, including the current regulatory and institutional framework.

Between 2017 and 2018, at least 243 processes of public procurement of wood, timber products and related services were carried out, through SECOP II, mobilizing around USD 1.2 million in 2017 and about USD 3.2 million in 2018.

A group of entities linked to the Bogota DC Municipality, positioned themselves as the largest buyers, jointly mobilizing around half a million USD in 2017 and more than one million USD

in 2018. Other major buyers were the Military Forces as a whole, the National Police and the Special Administrative Unit of Civil Aviation of the Ministry of Transportation.

It was found that more than 78% in 2017 and 99% in 2018 of wood and timber products volume, were used for construction of new buildings, restoration and refurbishment.

Around 47% of total mobilized resources in 2017 and 40% in 2018, were awarded to micro, small and medium businesses, natural persons and consortia with the participation of the above.

Only about 8% of the procurement processes analyzed, requested certificates of legal wood provenance as part of the technical documentation that supports the offer, being plantation wood in all cases.

All entities that make public procurement of wood and timber products must demand legal wood. The consumption of wood from natural forests, of unverified origin, contributes to the ongoing deforestation and forest degradation processes.

The public bidding processes for the procurement of school supplies, carried out in 2016 and 2019 through the Virtual Store of the Colombian State, requested proponents to certify legal wood provenance, as part of the technical offer. In the 2019 tender, a score was assigned to such requirement when evaluating technical proposals. Wood provenance information allowed to identify forest plantations productive chain.

Considering sustainable public procurement role, specifically legal wood procurement, in making local economies more dynamic, the study gives a series of recommendations to be implemented by Colombia Compra Eficiente, with MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

The study proposes to develop a public policy for the Capital District to promote the use of legal wood and timber products, in addition to proposing an approach with main buyers.

Finally, it is suggested that MADS makes available to public entities and civil society, tools to identify legal wood and timber products for procurement processes, including a list of suppliers.



© CORTOLIMA/Rafael Tovar

# Introducción

La presente publicación se realizó en el marco del Programa de la FAO y la Unión Europea (UE) sobre Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (Programa FAO - UE FLEGT). Con apoyo de sus donantes, el Programa financia proyectos diseñados por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en América Latina, África y Asia para mejorar la gobernanza forestal. El Programa trabaja con apoyo del Plan de Acción FLEGT de la Comisión Europea para promover la producción y el consumo de madera de origen legal.

El objetivo del Programa FAO-UE FLEGT es hacer frente a la tala ilegal, promover el comercio de productos maderables legales y, en última instancia, contribuir a la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la pobreza.

Como parte de las actividades del Programa FAO - UE FLEGT en Colombia, se diseñó un estudio con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de los principales actores que hacen parte del Pacto Intersectorial por la Madera Legal.

El estudio respondió al objetivo de recopilar y analizar información sobre compras públicas de madera, productos maderables y servicios relacionados realizadas entre 2016 y 2019 con miras a proponer herramientas que lleven a las entidades estatales y a los actores privados a realizar compras de madera legal en el marco de la Política de Producción y Consumo Sostenible.

La Política de Producción y Consumo Sostenible busca orientar los patrones de compra de los colombianos (en cualquier eslabón de la cadena productiva) hacia el uso y adquisición de bienes y/o servicios amigables con el ambiente. Adicionalmente, pretende contribuir al desarrollo sostenible del país y a mejorar la competitividad del sector productivo a través de una mayor participación en los mercados verdes nacionales e internacionales por medio de la oferta de bienes y servicios que han sido producidos bajo parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Los resultados del estudio se basan en el análisis de los procesos de compras públicas realizados a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) de Colombia Compra Eficiente durante 2017 y 2018, de los procesos de licitación pública para la adquisición de mobiliario escolar, realizados en 2016 y 2019, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, de consultas a expertos y de una revisión de literatura especializada, incluyendo el marco normativo e institucional vigente.





## GESTIÓN DE LA FAO

Gestión de la FAO para fortalecer  
el manejo responsable de los  
recursos forestales.

© Proyecto Gobernanza  
Forestal - DBBSE  
MinAmbiente





# 1. CONTEXTO

---





© FAO

## 1.1 PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE

El tema de producción y consumo sostenible ha estado en la agenda nacional desde hace más de una década. La integración de contenidos de sostenibilidad ambiental en los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2014 y 2014-2018), así como en el plan actual (2018-2022), con el Pacto por la Sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo, evidencia un compromiso de alto nivel. El Pacto por la Sostenibilidad busca un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas economías y asegure los recursos naturales para nuestras futuras generaciones.

### → El Pacto por la Sostenibilidad responde a los siguientes objetivos:

- Implementar estrategias e instrumentos económicos para que los sectores productivos sean más sostenibles, innovadores y reduzcan los impactos ambientales, con un enfoque de economía circular.
- Frenar la deforestación y otros crímenes ambientales a partir del control territorial y generar nuevas oportunidades económicas sostenibles a nivel local.
- Promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio.
- Fortalecer las instituciones ambientales, la investigación y la gestión pública, al tiempo que se propicia el diálogo y la educación ambiental en los territorios.

## CONTEXTO

La adhesión a la Declaración de Crecimiento Verde de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2013 y compromisos internacionales como el Marco Decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles<sup>1</sup>, los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>, las Metas de Aichi<sup>3</sup> y el Acuerdo de París<sup>4</sup>, apuestan por una mayor integración entre la política económica y ambiental en el país, apuntando a una transición hacia un modelo económico más sostenible.

En el nivel nacional, se han formulado diversas políticas, planes y programas que buscan garantizar el desarrollo sostenible y seguidamente se mencionan aquellos relacionados con producción y consumo sostenible, dando énfasis a los instrumentos más recientes.

En el año 2010, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial publicó la Política Nacional de Producción y Consumo: hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva, con el objetivo de orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población.

Como parte de dicha política, se identificó una serie de sectores estratégicos para su instrumentalización, dentro de los cuales se encuentra el sector de productos y servicios provenientes de la biodiversidad. Dentro de las estrategias y líneas de acción propuestas, sobresalen las compras responsables y los negocios verdes.

En el año 2014 se publicó el Plan Nacional de Negocios Verdes 2014-2020<sup>5</sup>, como resultado del esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), las Corporaciones Autónomas Regionales, institutos de investigación, productores y entidades públicas y privadas relacionadas con los negocios verdes en el país. Este plan se enmarca en el eje temático Biodiversidad, Desarrollo Económico, Competitividad y Calidad de Vida de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos de 2012.

El Plan Nacional de Negocios Verdes tiene como objetivo definir los lineamientos y proporcionar herramientas para la planificación y toma de decisiones que permitan el desarrollo, fomento y promoción tanto de la oferta como de la demanda de los negocios verdes y sostenibles<sup>6</sup> en el país, a través de la implementación de una plataforma adecuada de instrumentos, incentivos, coordinación y articulación institucional que conduzcan al crecimiento económico, la generación de empleo y la conservación del capital natural. El plan considera los productos

1 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) reaffirmó que "promover patrones de consumo y producción sostenibles es uno de los tres objetivos generales y requisitos indispensables para el desarrollo sostenible...". El Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles (10YFP, por sus siglas en inglés) guía el trabajo de ONU Ambiente en este tema. Para mayor información: <http://web.unep.org/es/rolac/marco-decenal-de-consumo-y-produccion-sostenibles-10yfp-por-sus-siglas-en-ingles>

2 En septiembre de 2015, los jefes de estado y de gobierno de las Naciones Unidas, acordaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales entraron en vigor oficialmente en enero de 2016. Sobresale el ODS 12 "garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles".

3 Las Metas de Aichi fueron definidas en la 10 Conferencia de las Partes (COP) del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), realizada en Nagoya, Japón, en octubre de 2010.

4 El Acuerdo de París fue aprobado en diciembre de 2015 por las 196 partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la 21a Conferencia de las Partes (COP21) de París.

5 El plan actualizó e integró el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes 2002-2012 y la Política Nacional de Producción más Limpia publicada en 1997.

6 Negocios Verdes y Sostenibles: Contempla las actividades económicas en las que se ofrecen bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos y que, además, incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas, con enfoque de ciclo de vida, contribuyendo a la conservación del ambiente como capital natural que soporta el desarrollo del territorio. (ONVS, 2014; citado por MADS, 2014).



maderables<sup>7</sup> y no maderables<sup>8</sup> como negocios verdes, en la categoría de bienes y servicios sostenibles provenientes de los recursos naturales.

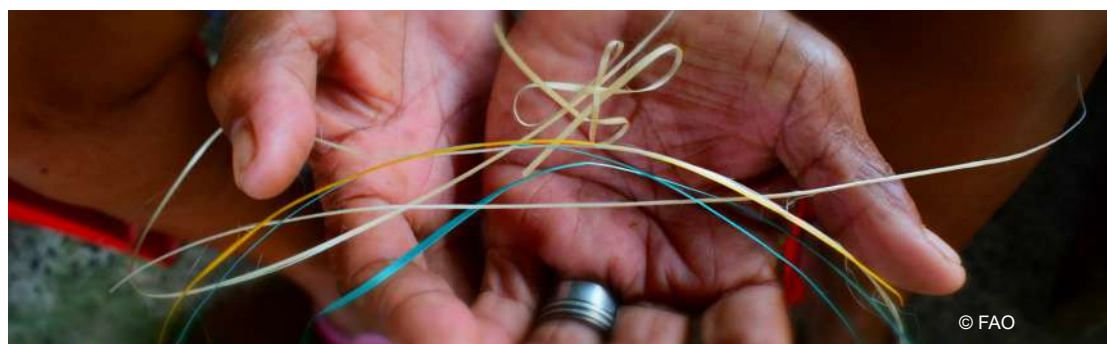
El plan detalla una serie de características para la identificación de negocios verdes: el impacto ambiental positivo del bien o servicio, la responsabilidad social al interior de la empresa, la responsabilidad social y ambiental en la cadena de valor de la empresa y la responsabilidad social al exterior de la empresa, son características con una relación directa con la producción y consumo sostenible.

La Política Nacional de Edificaciones Sostenibles (CONPES 3919) expedida en marzo de 2018, busca impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación.

La política integra un Plan de Acción (2018-2025) con actividades producto de compromisos intersectoriales entre actores estatales. Como parte de éstas acciones sobresale mejorar el control de la extracción de materiales pétreos y fomentar la producción de madera legal para la construcción (este punto se retoma en la sección 1.4).

Con el fin de llevar al país a una transición hacia un modelo económico más sostenible, competitivo e inclusivo, en julio de 2018 se expidió la Política de Crecimiento Verde (CONPES 3934). Ésta tiene como propósito impulsar a 2030, el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima.

La Política de Crecimiento Verde se articula con las políticas, normas y planes nacionales en materia sectorial y ambiental, además de estar alineada con los compromisos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible. La política establece que para mantener e incrementar el ritmo de crecimiento económico que necesita el país, y así atender las problemáticas sociales, en materia de pobreza, desigualdad y construcción de paz, se requiere la búsqueda de fuentes



<sup>7</sup> Productos Maderables: Aquellos provenientes del aprovechamiento sostenible de especies maderables de bosques naturales y plantaciones de especies nativas con fines de comercialización de maderas como materia prima o transformada (IAvH, 2002; citado por MADS, 2014).

<sup>8</sup> Productos no Maderables: Aquellos productos obtenidos mediante el aprovechamiento sostenible de la flora, diferentes a productos maderables. Estos pueden ser: exudados (resinas, aceites, oleorresinas, utilizados para alimentación, productos farmacéuticos o industriales), estructuras vegetativas (tallos, hojas, raíces, yemas apicales) y partes reproductivas (nueces, frutos, aceites de semillas y semillas), entre otros (ONVS, 2014; citado por MADS, 2014).

## CONTEXTO

de crecimiento sostenibles a partir de la oferta de capital natural para la producción de bienes y servicios ambientales, reconociendo que el desarrollo económico actual será insostenible a largo plazo, ya que degrada y agota la base de los recursos para la producción económica y genera altos costos para el ambiente y la sociedad. La política propone internalizar las externalidades negativas del desarrollo de manera que los sectores sean cada vez más competitivos, más sostenibles en el uso de los recursos y que generen menos impactos ambientales.

La Política de Crecimiento Verde integra un Plan de Acción con líneas estratégicas, acciones específicas y entes responsables. La línea de acción 30 Promoción de un consumo responsable y sostenible, propone la introducción del concepto de economía circular en políticas existentes y la actualización entre 2018 y 2020, por parte del MADS, de la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible de 2010.

Asimismo, reconociendo el rol dinamizador que tiene el sector público en la promoción de un consumo responsable y sostenible, la política propone que Colombia Compra Eficiente lideré la publicación de guías de compras públicas con criterios de sostenibilidad, la capacitación a proveedores y entidades estatales sobre criterios de sostenibilidad para compras estatales y la incorporación de criterios de sostenibilidad en nuevos acuerdos marco o instrumentos de agregación de demanda, para productos que se ofrecen en la tienda virtual.



© FAO



© FAO

## COLOMBIA

### 1.2 COMPRA EFICIENTE

En el año 2011, el Gobierno de Colombia reconoció la necesidad de generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos y creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE) por medio del Decreto Ley 4170 del 3 de noviembre de 2011.

Colombia Compra Eficiente, fue creada como una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Al ser la autoridad rectora en materia de compras públicas, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

La dirección y administración de Colombia Compra Eficiente está a cargo de un Director General y un Consejo Directivo, el cual está integrado por:

1. el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien lo presidirá;
2. el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
3. el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado;

## CONTEXTO

4. el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado;
5. el Ministro de Transporte o su delegado;
6. el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado;
7. un representante del Presidente de la República.

El Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública asistirá con voz, pero sin voto.

Dentro de las funciones de Colombia Compra Eficiente, se encuentra desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) el cual está conformado por tres plataformas complementarias: SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano.



En respuesta a los esfuerzos del Gobierno Nacional en materia ambiental, **Colombia Compra Eficiente** adoptó como compromiso el buen uso, aprovechamiento y racionalización de los recursos naturales, la protección y conservación del medio ambiente, prevención de la contaminación y mitigación de los impactos ambientales que puedan generarse en el desarrollo de su gestión, compromisos plasmados en su Política Ambiental aprobada en octubre de 2019, cuyos principales lineamientos se detallan seguidamente:

- Orientar, consolidar y promover acuerdos en la gestión institucional para compras públicas sostenibles que satisfagan las necesidades del usuario, contribuyan a la protección del ambiente y la optimización de recursos fomentando el principio de sostenibilidad y competitividad.
- Promover la iniciativa de “Cultura ambiental para la Conservación del Medio Ambiente” a todos los colaboradores que intervienen en el desempeño institucional de ANCP-CCE fomentando buenas prácticas, hábitos y comportamientos en relación con la conservación del medio ambiente.
- Establecer e implementar el programa de gestión ambiental conforme a la normativa ambiental vigente y las necesidades propias de la entidad.
- Identificar y establecer mecanismos para realizar el seguimiento y control de aspectos ambientales derivados del desempeño organizacional de ANCP-CCE.
- Promover iniciativas que permitan mejorar continuamente el desempeño ambiental institucional a través de los programas, objetivos y metas ambientales.
- Comunicar a todos los colaboradores y a sus grupos de interés la Política Ambiental para que asuman su rol en la gestión e implementen las buenas prácticas establecidas.





Para simplificar los procesos de compra, promover la competencia y la selección objetiva, Colombia Compra Eficiente ha puesto a disposición de las entidades estatales los documentos tipo. Se trata de documentos con lineamientos que incluyen las condiciones habilitantes, aspectos técnicos, económicos y otros factores a ser considerados en los procesos de contratación de las entidades estatales.

Los documentos tipo incluyen el pliego de condiciones tipo o documento base para una contratación, acompañado de anexos, formatos, formularios y matrices. Desde abril 2019, estos documentos son de uso obligatorio para los procesos de licitación de obra pública para contratar proyectos de infraestructura de transporte. Para otros procesos de licitación, las entidades estatales pueden usar los requisitos incluidos en los documentos tipo como buenas prácticas, efectuando los ajustes necesarios de acuerdo con el alcance del objeto a contratar.

A partir de enero 2020, las entidades estatales tendrán la obligación de gestionar todos los procesos de contratación exclusivamente en SECOP II, lo que aplica para todas las modalidades de selección contempladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993)<sup>9</sup>.

El portal de Colombia Compra Eficiente contiene gran cantidad de materiales de apoyo, guías y documentos normativos para oferentes y demandantes, así como para los ciudadanos que deseen conocer el sistema. Además, tiene varios sistemas para consultas incluyendo un chat en línea y ofrece cursos periódicos para actores de entidades estatales que busquen capacitarse en temas de compras públicas.

## 1.2.1 Sistema Electrónico para la Contratación Pública I

Es una plataforma virtual en la cual las entidades, que contratan con cargo a recursos públicos, publican los documentos del proceso, desde la planeación hasta la liquidación del contrato. Permite a las entidades estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los procesos de contratación, es una plataforma exclusivamente de publicidad<sup>10</sup>.

Fue creada con la Ley 1150 de 2007, con la finalidad de brindar un sistema de publicidad y transparencia del proceso de contratación, donde las propuestas y demás documentos se entregaban en físico. En virtud de estos principios, cualquier persona podía revisar las publicaciones de los procesos, sin que fuera requisito su registro. Las entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar los documentos de los procesos de contratación y los actos administrativos que se expidan, dentro de los tres días siguientes a su expedición.



© FAO

<sup>9</sup> Para mayor información consultar en [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/cce\\_circular\\_unica.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf)

<sup>10</sup> Para mayor información consultar en <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>

### 1.2.2 Sistema Electrónico para la Contratación Pública II

Es una plataforma para gestionar en línea todos los procesos de contratación, con cuentas para las entidades estatales y los proveedores y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas las entidades estatales crean, evalúan y adjudican procesos de contratación. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea<sup>11</sup>.

SECOP II entró en funcionamiento en febrero 2015. La plataforma se creó con el propósito de brindar un sistema electrónico totalmente integrado con el uso de las nuevas tecnologías, permitiendo adelantar los procesos de contratación en sus diferentes modalidades en línea. Para ello, los compradores y proveedores deben contar con un registro previo.

Las modalidades de contratación que se pueden adelantar en línea son: licitación pública, selección abreviada, menor cuantía, subasta inversa presencial o electrónica, concurso de méritos (Ley 1150 de 2007), contratación directa y contratación de mínima cuantía.

Para los procesos de contratación, las entidades estatales realizarán la verificación de requisitos habilitantes de los proponentes (personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia) con base en la información contenida en el Registro Único de Proponente (RUP) y la documentación señalada en los documentos tipo. Si la propuesta cumple todos los criterios se evaluarán como “cumple”, caso contrario, se evaluará como “no cumple”.

Los criterios o requisitos habilitantes comprenden: capacidad jurídica, existencia y representación legal, certificación de pagos de seguridad social y aportes legales, experiencia y capacidad financiera, capital de trabajo, capacidad organizacional, acreditación de la capacidad financiera y organizacional y capacidad residual (requisitos diferenciados para personas naturales, jurídicas y proponentes plurales).

Una vez verificados los criterios habilitantes, la entidad estatal calificará las ofertas considerando: oferta económica, factor de calidad, apoyo a la industria nacional (ver Recuadro 1) y vinculación de personas con discapacidad. En el anexo técnico de la oferta, el proponente deberá incluir todos los permisos, licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución del contrato.

En el caso de bienes y servicios de otros Estados con los cuales exista un Acuerdo Comercial aplicable al proceso de contratación, bienes y servicios respecto de los cuales exista trato nacional por reciprocidad<sup>12</sup> y servicios de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las entidades estatales deberán asignar el puntaje de los bienes y servicios nacionales. Las convocatorias por valores inferiores a 125.000 USD pueden limitarse a micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)<sup>13</sup> a nivel nacional o territorialmente a las Mipyme domiciliadas en los departamentos o municipios donde el contrato será ejecutado. Ver Recuadro 1.

<sup>11</sup> Para mayor información consultar en <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>

<sup>12</sup> Las certificaciones de trato nacional por reciprocidad están disponibles en la página web de Colombia Compra Eficiente <https://www.colombiacompra.gov.co/compradores/secop-i/certificados-de-trato-nacional-por-reciprocidad>

<sup>13</sup> Una empresa es Mipyme cuando, además de ser una empresa nacional, tiene hasta doscientos trabajadores y activos totales por un valor igual o menor a 30.000 SMMLV. Para ser adjudicada con un contrato en SECOP II deberá tener como mínimo un año de existencia.



**Recuadro 1.** Proceso de adjudicación de propuestas en Sistema Electrónico para la Contratación Pública II

Con el fin de promover la industria nacional, en las condiciones de los pliegos de compras de bienes y servicios, se deberá incluir un puntaje entre 10% y 20% para estimular la oferta de bienes y servicios nacionales o la incorporación de componente nacional en bienes y servicios extranjeros, asignando un mayor puntaje a los bienes y servicios nacionales.

Son bienes nacionales aquellos inscritos en el Registro de Productores de Bienes Nacionales (RPBN):

- aquellos totalmente obtenidos en el territorio colombiano;
- los bienes elaborados en el país con materiales nacionales;
- bienes que hayan sufrido una transformación sustancial en función de un porcentaje mínimo de valor agregado nacional o un proceso productivo sustancial.

El RPBN es administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Puede ser solicitado y consultado en la Ventanilla Única de Comercio Exterior, utiliza la clasificación arancelaria de los bienes.

Son servicios nacionales aquellos prestados por personas naturales colombianas o residentes en Colombia o por personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación colombiana. La incorporación de componente nacional se refiere a la integración de personal calificado colombiano, entendido como aquel que requiere de un título universitario (Ley 749 de 2002).

La vinculación de personas con discapacidad será calificada en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión (Ley 618 de 2013).

Para limitar una convocatoria a Mipyme debe tratarse de procesos con un valor inferior a 125.000 USD. Adicionalmente, por lo menos tres Mipyme deberán manifestar su interés en limitar la convocatoria, en el plazo previsto entre la publicación de los estudios y documentos previos y un día hábil antes de la apertura del proceso de contratación (Ley 1150 de 2007).

También es posible limitar una convocatoria territorialmente, a las Mipyme domiciliadas en los departamentos o municipios donde el contrato será ejecutado. Para esto se requiere que la entidad estatal reciba solicitudes de por lo menos tres Mipyme domiciliadas en el departamento o municipio.

En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas, la entidad estatal aplicará los siguientes criterios de desempate:

- Escogerá el proponente que tenga el mayor puntaje en el factor económico;
- si persiste el empate, escogerá al proponente que tenga el mayor puntaje en el factor de calidad;
- si persiste el empate, escogerá al proponente que tenga el mayor puntaje en el factor de apoyo a la industria nacional;
- si persiste el empate, escogerá al proponente que tenga mayor puntaje en el factor de vinculación de personas con discapacidad (Decreto 1082 de 2015). Si persiste el empate, el decreto contiene otros criterios de desempate.

Fuente: CCE, 2018A.

## CONTEXTO

### 1.2.3 TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO

La Tienda se puso en marcha en el año 2013 como una herramienta del sistema de compras públicas. Es una plataforma transaccional<sup>14</sup> a través de la cual las entidades compradoras pueden adquirir:

- Bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios.
- Bienes y servicios al amparo de Contratos de Agregación de Demanda.
- Bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Superficies.

Los Acuerdos o Convenios Marco de Precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las entidades estatales para:

1. Producir economías de escala,
2. Incrementar el poder de negociación del Estado y
3. Compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo.

Colombia Compra Eficiente, en su función de desarrollar mecanismos de agregación de demanda de las entidades estatales, invitó a los grandes almacenes registrados en la Superintendencia de Industria y Comercio a vincularse a la Tienda Virtual del Estado Colombiano para ofrecer a las entidades estatales un catálogo de bienes y servicios.

La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la entidad estatal, sin importar la naturaleza del contrato. Se trata de procedimientos simples y rápidos para escoger los proveedores de compras pequeñas.

<sup>14</sup> Para mayor información consultar en <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano>



## 1.3 COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

Las compras públicas sostenibles buscan asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posibles, tanto para generar el menor impacto ambiental como para producir el mayor impacto social. Al rediseñar políticas y procedimientos los gobiernos pueden crear beneficios multiplicadores, a nivel interno y en toda la sociedad, que incrementen eficiencias, generen ahorros de energía y financieros, mejoren el acceso a servicios públicos y creen mejores condiciones de trabajo. Las compras públicas sostenibles sirven como un promotor clave de políticas que permiten a los gobiernos reformar los mercados a través de su poder de compra e influencia en la regulación (Casier *et al.*, 2019).

Con un promedio del 15% del PIB nacional invertido en compras públicas (MADS, 2014), las compras públicas sostenibles pueden tener un efecto multiplicador. Especialmente cuando participan actores locales no tradicionales capaces de dinamizar y fortalecer las economías locales generando beneficios sociales y ambientales positivos.

Colombia Compra Eficiente, define una compra sostenible cuando ésta satisface una necesidad y contribuye a la protección del ambiente, la reducción en el consumo de recursos o la inclusión y la justicia social durante el desarrollo de un proceso de compra pública (CCE, 2018B).

Colombia Compra Eficiente es miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) creada en 2004, como un mecanismo de cooperación técnica horizontal entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Las compras públicas sostenibles ha sido uno de los temas priorizados por la red para trabajar a nivel regional.

Para mayor información: <http://ricg.org/es/temas/compras-publicas-sostenibles/>

→ Dando seguimiento a las políticas, planes y programas que promueven la producción y consumo sostenibles, en el año 2017, el MADS publicó el **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020**, que responde a cuatro objetivos:

- Desarrollar herramientas que permitan aumentar el uso de las compras públicas sostenibles.
- Afianzar y asegurar el rol de avanzada de Colombia en compras públicas sostenibles en el escenario internacional y en la OCDE.
- Incentivar las compras públicas sostenibles en todas las entidades estatales.
- Aumentar incentivos, eliminar/reducir barreras y generar alianzas-sinergias con sectores e instrumentos (eco innovación, economía verde, etc.) para la implementación de las compras públicas sostenibles.

El plan considera las dimensiones ambiental, social y económica al mismo nivel, dando prioridad a la aplicación de criterios y estándares ambientales, debido a la presión y responsabilidad que tiene el país en relación a la conservación de sus recursos naturales y la lucha contra el cambio climático. Como parte del plan de acción, se presenta una estrategia para incentivar la compra de bienes y servicios sostenibles en los procesos de adquisiciones por parte del sector público, para lo cual se definen siete líneas estratégicas y acciones específicas con indicadores y responsables.

El plan resalta que, si bien no existe un marco normativo que impulse explícitamente los procesos de compras públicas sostenibles, ni hay elementos concretos que indiquen la necesidad u obligatoriedad de incorporar criterios de sostenibilidad en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, hay otros instrumentos que apoyan la introducción de estos principios, por lo que las entidades públicas de todo el país pueden implementar procesos de compras públicas sostenibles sin riesgo para su administración.

Alineado con el Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles y las directrices de la Política de Crecimiento Verde, en 2018 Colombia Compra Eficiente puso a disposición de las entidades estatales, la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables y la Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Ambiente.

La Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables ofrece información y hace recomendaciones a las entidades estatales y a los proveedores en relación al respeto, protección y garantía de los derechos humanos y la incorporación y manejo de criterios de sostenibilidad social en los procesos de compra pública (CCE, 2018C).

La Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Ambiente promueve la implementación de procesos de abastecimiento con criterios de sostenibilidad ambiental. La guía recomienda considerar los impactos ambientales, sociales y económicos de los procesos de adquisiciones al desarrollar un programa de compras públicas sostenibles, para lo cual propone analizar todo el ciclo de vida de un bien o servicio desde la producción, el uso de materiales y los métodos de fabricación, hasta las estrategias logísticas (empaquete y transporte principalmente), las necesidades de mantenimiento y la posibilidad de reutilización. Ambas guías se enmarcan en los procesos que desarrollan las entidades públicas en el SECOP (CCE, 2018B).



## 1.4 COMPRAS Y CONSUMO RESPONSABLE DE MADERA

El MADS define madera legal como aquella que se aprovecha, transporta, transforma y comercializa de acuerdo con las normas vigentes, permitiendo identificar su procedencia en cualquier eslabón de la cadena forestal productiva y que conlleve la sostenibilidad del recurso forestal (Rueda *et al.*, 2016).

La utilización de madera de procedencia no verificada<sup>15</sup> contribuye a promover procesos de deforestación, además de tener un impacto negativo en el estado de conservación de los bosques y en la provisión de servicios ecosistémicos claves (ver Recuadro 2). Asimismo, generalmente la extracción y comercialización de madera de bosque natural conlleva la participación de diversos intermediarios en la cadena forestal productiva, con muy poca o ninguna ganancia para los propietarios del bosque, que son la base de la cadena forestal.

Para orientar a los actores públicos y privados al momento de adquirir madera y productos de madera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), el Programa FAO - UE FLEGT y la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) desarrollaron la Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia publicada en 2016. La guía diferencia entre compras responsables y consumo responsable. La Guía de Compra se refiere al aprovisionamiento de madera que hacen las empresas y entidades estatales; mientras que la Guía de Consumo Responsable trata sobre la adquisición de tipo doméstico que hacen los individuos o usuarios finales (actores privados).

<sup>15</sup> De acuerdo a la normativa vigente, los permisos para aprovechamiento de madera de bosque natural con fines comerciales (llamados permisos persistentes) deben contar con estudios técnicos que aseguren un manejo forestal sostenible. Estos permisos son otorgados por la Autoridad Ambiental Competente al propietario del territorio donde se encuentra el bosque (Decreto 1076 de 2015).

## CONTEXTO

El Pacto Intersectorial por la Madera Legal fue el principal impulsor de esta guía. El Pacto es una iniciativa que arrancó en 2009 para el fortalecimiento de la buena gobernanza forestal y la reducción de la ilegalidad a lo largo de la cadena forestal productiva. Reúne al sector público, privado y la sociedad civil, con el objetivo de asegurar que la madera extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada en el país provenga exclusivamente de fuentes legales (MAVDT, 2011; citado por Rueda *et al.*, 2016).

La guía presenta los diferentes mecanismos de reconocimiento, sellos y certificaciones que existen en el país para la madera y productos de madera provenientes de fuentes legales. Para la selección de proveedores, la guía sugiere consultar el Catálogo Nacional de Productores Legales de Colombia<sup>16</sup> que permite identificar las empresas privadas o comunitarias que ofrecen productos forestales legales. Asimismo, recomienda identificar los establecimientos con el logo del FSC (*Forest Stewardship Council*) y del Sistema de Reconocimiento a la Procedencia Legal (SRPL).

En 2011, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desarrolló una serie de cuatro Guías de Asistencia Técnica para Viviendas de Interés Social. La guía dos, titulada "Los Materiales en la Construcción de Vivienda de Interés Social", contiene una sección sobre la utilización de madera legal para la construcción, enfatizando que se debe cumplir con la normativa vigente en temas de extracción, transformación, transporte y comercialización de madera.

En esta misma línea, la Política de Edificaciones Sostenibles (CONPES 3919) propone fomentar la producción de madera legal para la construcción y renovación de edificaciones con el fin de contribuir a reducir las emisiones por deforestación y degradación de los bosques. En este marco, la política indica que el MADS implementará a 2022 los criterios de sostenibilidad ambiental para uso de madera dentro de las regulaciones de compras públicas sostenibles con Colombia Compra Eficiente y las demás entidades estatales del sector.

La implementación de criterios de sostenibilidad ambiental en el marco de las políticas de compras públicas sostenibles se enmarcará en tres líneas de acción:

1. Reconocimiento de mercados forestales legales.
2. Fortalecimiento de las autoridades ambientales y de apoyo.
3. Fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque e implementación de una estrategia transversal de comunicaciones.

De esta manera, las entidades interesadas en adelantar una construcción o remodelación donde se utilice madera y/o guadua deberán cumplir los criterios de sostenibilidad ambiental y garantizar la trazabilidad del material. A través de esta acción, el MADS consolidará la gobernanza forestal como una de las estrategias para prevenir la deforestación, la degradación de los ecosistemas y el tráfico de especies de los bosques naturales.

La Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Ambiente publicada por SECOP (2018) no contiene referencias o recomendaciones específicas para la compra de madera y productos maderables de procedencia legal o sostenible.

<sup>16</sup> Para mayor información consultar en <https://www.elijamaderalegal.com>





## Recuadro 2. Bosques y deforestación en Colombia

Alrededor de un 52% del territorio colombiano está cubierto por bosques naturales, lo que posiciona al país como el tercero de América del Sur con mayor cobertura forestal, con un enorme potencial para desarrollar acciones de manejo forestal sostenible.

En relación a la tenencia, los grupos étnicos son titulares de territorios donde se encuentra el 53,4% de los bosques, distribuido el 46,1% en resguardos indígenas y un 7,3% en territorios colectivos de comunidades negras o afrocolombianas. Un 1,9% se encuentra bajo zonas de reserva campesina y un 15,6% en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Los bosques naturales suministran alrededor de 9 millones de toneladas de leña anuales para consumo doméstico e industrial, y prestan servicios de regulación y suministro de agua para consumo humano, procesos industriales y recarga de embalses para generación de energía hidroeléctrica, equivalente al 70% del consumo nacional. Adicionalmente, se aprovechan alrededor de 500 especies forestales para suplir un consumo estimado en 3,5 millones anuales de metros cúbicos de madera para productos forestales. Los bosques son esenciales para el desarrollo humano, al estabilizar los suelos y el clima favoreciendo la agricultura y el crecimiento económico, además de aportar en la lucha contra la pobreza y en los medios de vida de las poblaciones rurales, así como en la conservación de la biodiversidad (Gobierno de Colombia, 2018).

Según datos del IDEAM (2019), en el año 2016 el país perdió 178.597 hectáreas de bosque natural, 219.973 hectáreas en 2017 y 197.159 hectáreas en 2018, un 10% menos en relación a 2017, año con la mayor deforestación desde 2010. Entre las causas directas de la deforestación se cita la extracción de madera, unido a la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción ilícita de minerales y la expansión de infraestructura. Estas causas directas son impulsadas por causas indirectas que agrupan complejas variables sociales, políticas, económicas, tecnológicas y culturales. Una de las causas subyacentes son los factores tecnológicos y económicos, donde sobresalen los mercados, economías ilegales, incentivos estatales, costos de producción y consumo, entre otros, factores que entran en juego en la cadena productiva de la madera para abastecer mercados legales e ilegales.

La Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (2018), propone reducir la deforestación y degradación de los bosques al 2030, promoviendo una gestión forestal bajo un enfoque de desarrollo rural integral sostenible, que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales, contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la adaptación y mitigación del cambio climático. La estrategia propone que el país registre una balanza comercial del sector forestal positiva, que se reduzcan 32,4 millones de toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub>eq por deforestación evitada, además de promover mejoras en la gobernanza forestal al año 2030. La estrategia se alinea con la implementación del mecanismo REDD+ en el país (Gobierno de Colombia, 2018).



## MANEJO FORESTAL RESPONSABLE

Piloto de Forestería Comunitaria  
en San Antonio de Yurumanguí.

---

© FAO

# 2.

## COMPRAS DE MADERA PRODUCTOS DE MADERA

---

Se presentan los principales resultados del análisis de los procesos de compra de madera, productos de madera y servicios relacionados, realizados por entidades estatales, en la plataforma SECOP II, durante 2017 y 2018.

También se presentan los principales resultados de las compras de mobiliario escolar y de cocina, realizadas entre 2016 y 2019, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.





© FAO

## SISTEMA ELECTRÓNICO PARA

### 2.1 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Para analizar los procesos de compra de madera, productos de madera y servicios relacionados, adjudicados y celebrados por entidades estatales entre enero de 2017 y diciembre de 2018 se recopiló información de la sección de búsqueda pública avanzada de SECOP II. El principal criterio de búsqueda fueron los códigos UNSPSC<sup>17</sup> relacionados con madera, productos de madera y servicios. El Anexo 1 detalla la metodología utilizada.

Se analizaron 97 procesos de compras públicas de madera, productos de madera y servicios relacionados (en adelante, procesos de compra) realizados durante el año 2017 por un valor estimado de 1,2 millones USD, equivalente a aproximadamente 3 683 817.073 COP<sup>18</sup>. Para 2018, se analizaron 146 procesos de compra por un valor estimado de 2 millones USD, equivalente a aproximadamente 9 732 864.058 COP<sup>19</sup>.

En ambos casos se trata de valores aproximados debido a que la información disponible en SECOP II no permite obtener estimaciones precisas de las compras de madera, productos de madera y servicios relacionados por lo que siempre que se mencionen cifras, éstas serán aproximadas.

En algunos procesos de compra la información disponible no contiene el precio correspondiente a cada producto sino montos globales, lo que no permite identificar los montos correspondientes a la madera y/o productos de madera. En otros casos los productos demandados, además de madera, contienen grandes cantidades de materiales como acero y plástico (por ejemplo, el mobiliario escolar y de oficina); un tercer caso son los productos de madera cuya compra incluye otros productos accesorios (por ejemplo, camas de madera cuya compra incluye colchones, sábanas y cobijas por un mismo precio).

<sup>17</sup> Clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas.

<sup>18</sup> Tipo de cambio 2.956 COP/USD, reportado por el Banco de la República como el tipo de cambio promedio para 2017.

<sup>19</sup> Tipo de cambio 2.951 COP/USD, reportado por el Banco de la República como el tipo de cambio promedio para 2018.

Cuando se trata de servicios relacionados con la construcción y fabricación de muebles, en pocos procesos es posible desglosar el precio correspondiente a los productos y servicios relacionados con madera específicamente (por ejemplo, el servicio de instalación de cercas de madera con cubrimiento de malla para construcciones, no permite desglosar el precio correspondiente a la madera y/o su instalación). A pesar de lo anterior, se hizo un ejercicio para estimar los valores correspondientes a las compras de madera, productos de madera y servicios relacionados, cuando la información disponible lo permitió.

Al distribuir los procesos de compras geográficamente, se tiene que el 51,05% del monto total estimado para los procesos de compra realizados en 2017 fue movilizado por entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Un 45,28% fue movilizado por entidades estatales de orden nacional que operan en todo el país; un 3,55% por entidades de orden municipal y un 0,12% por entidades de orden departamental.

En 2018, el 64,64% del monto total estimado para los procesos de compra analizados, fue movilizado por entidades estatales de orden nacional. Un 32,19% fue movilizado por entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Un 2,43% por entidades de orden municipal y el restante 0,74% por entidades de orden departamental y entidades territoriales indígenas.

El Cuadro 1 y el Gráfico 1 muestran el alcance de las actividades que realizan las entidades estatales que efectuaron compras públicas de madera, productos de madera y servicios relacionados, durante 2017 y 2018, y los montos movilizados.

**Cuadro 1.** Montos de compras públicas de madera 2017-2018

Alcance de las entidades que realizaron procesos de compras públicas	2017		2018	
	USD	%	USD	%
Nacional	564 262	45,28	2 131 843	64,64
Bogotá Distrito Capital	636 135	51,05	1 061 800	32,19
Municipal	44 265	3,55	80 176	2,43
Otros	1 556	0,12	24 339	0,74
<b>TOTAL</b>	<b>1 246 217</b>	<b>100,00</b>	<b>3 298 158</b>	<b>100,00</b>



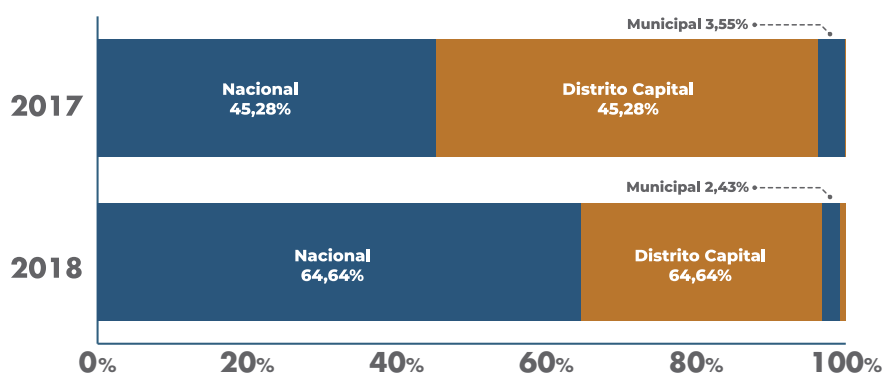


## 2.2 PRINCIPALES COMPRADORES

Un grupo de entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá se ubican como el principal comprador de madera, productos de madera y servicios relacionados. En 2017, movilizaron un 51,05% del valor total estimado para los procesos de compra analizados, equivalente a más de medio millón USD distribuido en 15 procesos de compra. Durante 2018 movilizaron un 32,19%, equivalente a más de un millón USD distribuido en 28 procesos de compra. (Ver Gráficos 2, 3 y 4).

En 2017, el segundo mayor comprador fueron las Fuerzas Militares con un 19,88% distribuido en 31 procesos de compra. El tercer mayor comprador fue la Policía Nacional con un 10,86% distribuido en 19 procesos de compra.

**Figura 1:** Tipo de entidades estatales demandantes de madera 2017-2018



En 2018, el segundo mayor comprador fue el Ministerio de Transportes, específicamente la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con una participación del 13,77% distribuido en dos procesos de compra. La madera y servicios adquiridos fueron destinados a la construcción y/o mejoras en infraestructura de los aeropuertos de las ciudades de Popayán, Armenia y Puerto Carreño.

El tercer mayor comprador fueron las Fuerzas Militares con un 13,36% distribuido en 41 procesos de compra.

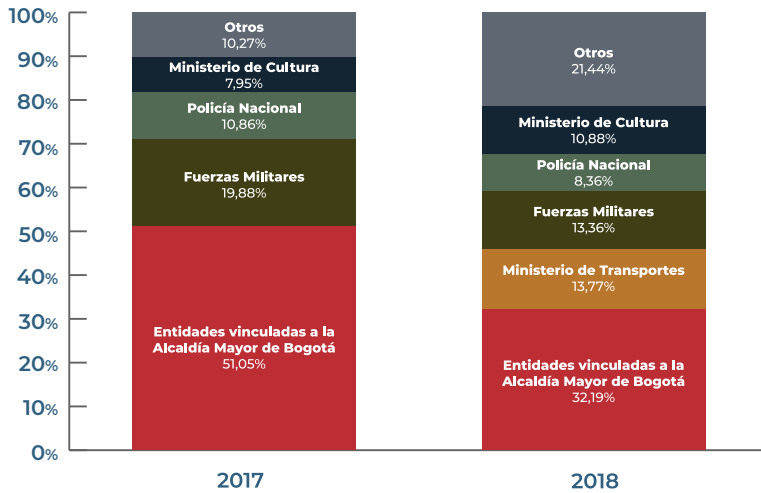
El cuadro 2 y el gráfico 2 muestran las entidades estatales que hicieron las mayores compras de madera, productos de madera y servicios relacionados durante 2017 y 2018.



**Cuadro 2.** Principales compradores estatales 2017-2018 (montos estimados)

Principales compradores	2017		2018	
	USD	%	USD	%
Entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá	636 135	51,05	1 061 800	32,19
Aeronáutica Civil - Ministerio de Transportes			454 229	13,77
Fuerzas Militares	239 829	19,88	440 774	13,36
Policía Nacional	130 980	10,86	275 673	8,36
Ministerio de Cultura	95 945	7,95	358 723	10,88
Otros		10,26	706 958	21,44
<b>TOTAL</b>	<b>1 246 217</b>	<b>100,00</b>	<b>3 298 158</b>	<b>100,00</b>

**Figura 2.** Principales entidades públicas que realizaron compras de madera 2017-2018



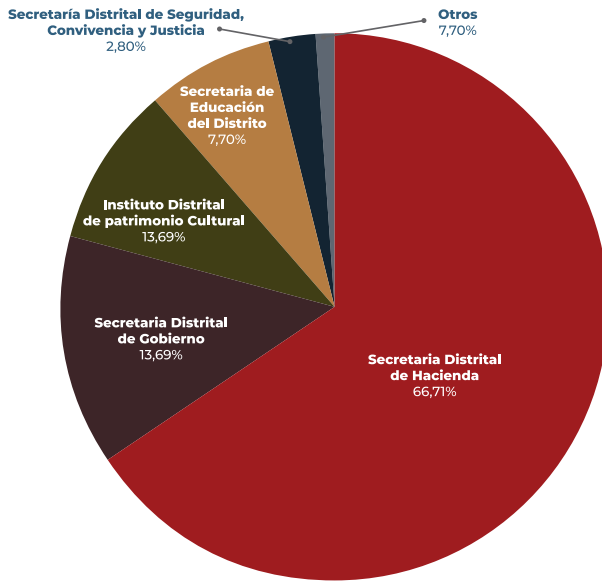
Del grupo de entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaria Distrital de Hacienda hizo las mayores compras (66,71%) durante 2017; mientras que en 2018 la Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (28%) y la Secretaria de Educación del Distrito (27%) agruparon más de la mitad del monto movilizado.

El Gráfico 3 presenta el detalle de las entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá que hicieron compras públicas de madera, productos de madera y servicios relacionados durante 2017. El Gráfico 4 muestra el mismo detalle para el año 2018.



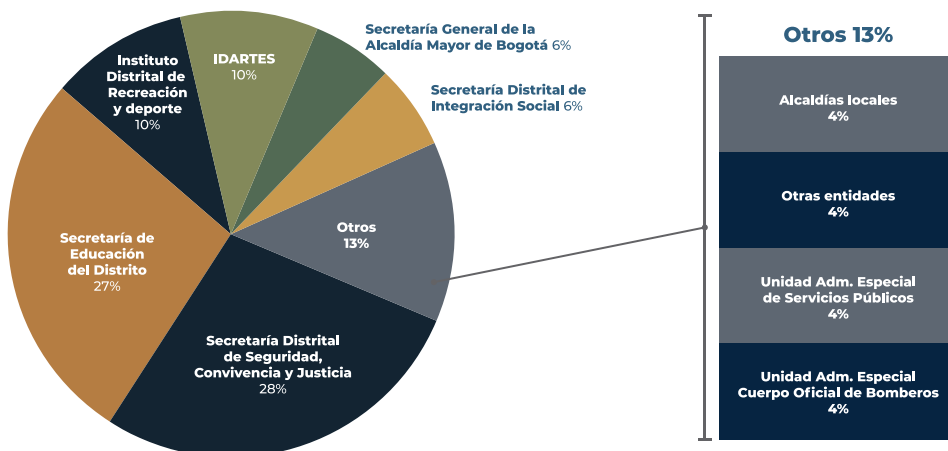


**Figura 3.** Entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá que realizaron compras de madera en el 2017.



La alta demanda de madera, productos de madera y servicios relacionados, por parte de las entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, conlleva a analizar la posibilidad de desarrollar una iniciativa piloto o política de compras públicas responsables de madera y productos maderables, a nivel del Distrito Capital.

**Figura 4.** Entidades vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá que realizaron compras de madera en el 2018



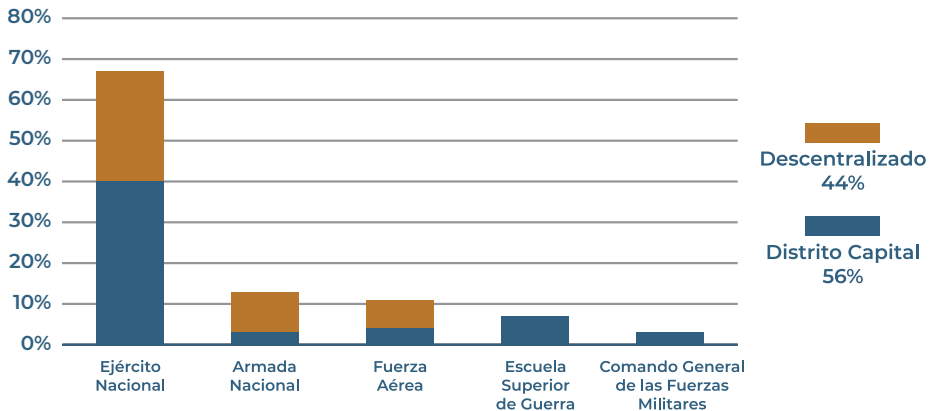
Al analizar los procesos de compra realizados por las Fuerzas Militares, se encontró que en el año 2017 un 56% del monto movilizado en procesos de compra se coordinó desde el Distrito Capital y un 44% en forma descentralizada. Durante 2018, un 62% se coordinó desde el Distrito Capital y un 38% en forma descentralizada.

Al desglosar las compras realizadas por las Fuerzas Militares, se encontró que el Ejército Nacional realizó compras equivalentes al 67% del monto total movilizado por las Fuerzas Militares en su conjunto en 2017 y 53% durante 2018.

En 2017, el segundo mayor comprador fue la Armada Nacional con compras equivalentes al 13%. Durante 2018, el Hospital Militar fue el segundo mayor comprador, con procesos de compra equivalentes a un 28% realizados desde el Distrito Capital.

El gráfico 5 resume las compras de madera, productos de madera y servicios relacionados, realizadas por el Ejército Nacional, el Hospital Militar, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Comando General de las Fuerzas Militares durante 2017, diferenciando las compras realizadas desde el Distrito Capital y en forma descentralizada. El Gráfico 6 presenta los datos para el año 2018.

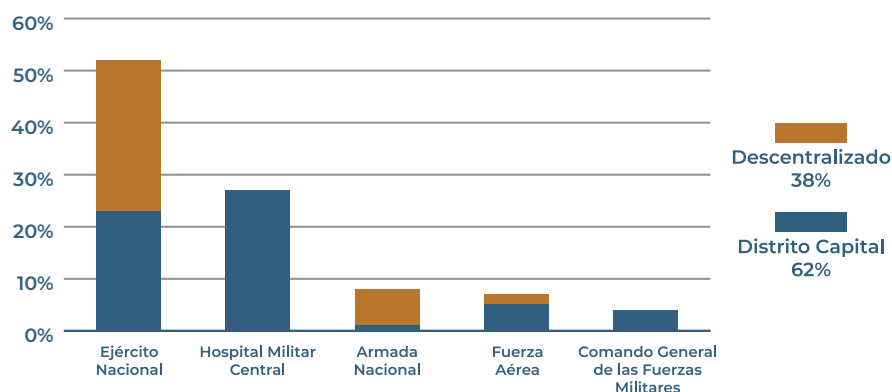
**Figura 5.** Entidades de las Fuerzas Militares que realizaron compras de madera en el 2017.



© CORTOLIMA/Rafael Tovar



**Figura 6.** Entidades de las Fuerzas Militares que realizaron compras de madera en el 2018.



## 2.3

### APROXIMACIÓN DE VOLÚMENES Y PRINCIPALES PRODUCTOS DEMANDADOS

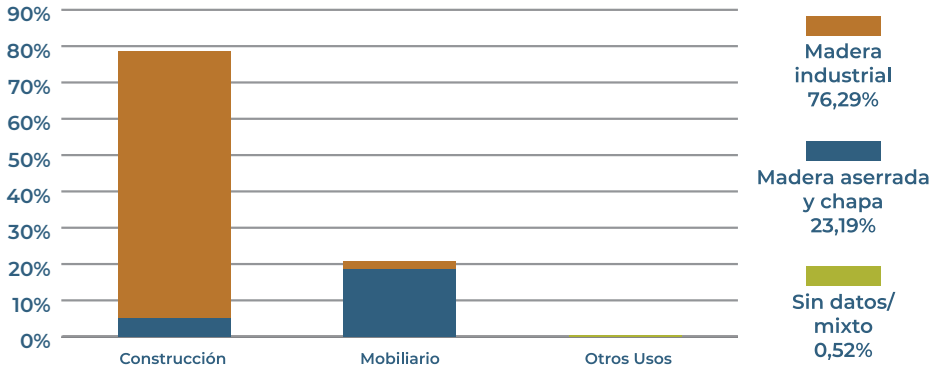
De un total de 97 registros o procesos de compra correspondientes al año 2017, solamente el 52% contiene datos que permitieron estimar los volúmenes de madera demandados. De los 146 procesos de compra correspondientes a 2018, solamente 90 es decir el 62%, contienen datos que permitieron estimar los volúmenes de madera demandados, por lo que en ningún caso no fue posible aproximar de manera confiable el volumen de madera demandado.

Utilizando los datos disponibles, se aproximó un volumen de 10.475 m<sup>3</sup> para 2017 y 102.734 m<sup>3</sup> para 2018. Los cuales, a pesar de estar subestimados, permitieron evidenciar los usos dados a la madera. Asimismo, se pudo diferenciar entre la demanda de madera aserrada y chapa y la madera con procesamiento industrial proveniente principalmente de plantaciones forestales (ver Recuadro 3).

Del volumen total estimado para 2017, un 78,64% se utilizó para la construcción; 20,93% para la fabricación de mobiliario y 0,43% para otros usos (instrumentos musicales, atriles y astas para banderas, entre otros). En relación a los tipos de madera: un 76,29% corresponde a madera industrial; 23,19% a madera aserrada y chapa; 0,01% a productos con ambos tipos de madera (mixto) y 0,51% sin datos. El Gráfico 7 muestra los principales usos y tipos de madera demandados durante 2017.

Al analizar específicamente la madera utilizada para la construcción, tal como se observa en el gráfico 7, se requirió principalmente madera industrial 93,56% y en menor proporción madera aserrada y chapa 6,44%. En el caso de la madera utilizada para la confección de muebles, un 86,41% fue madera aserrada y chapa.

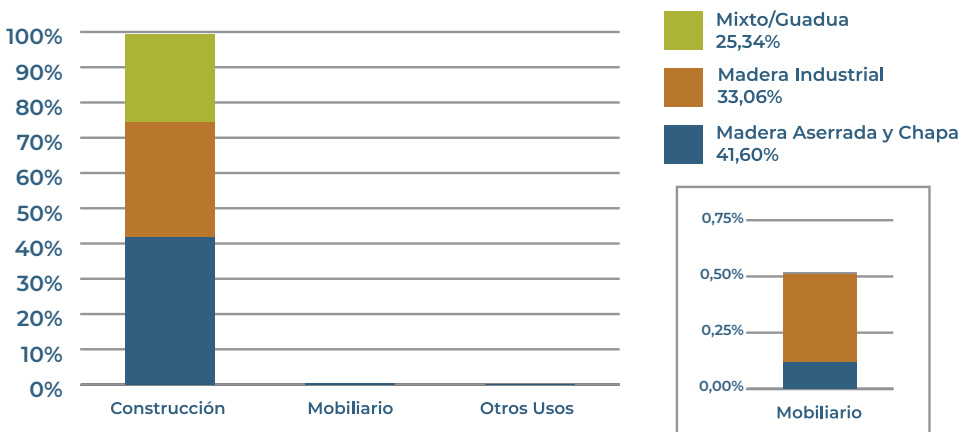
**Figura 7.** Principales usos de madera demandados por entidades estatales en el 2017



En 2018, un 99,48% del volumen total estimado se utilizó para la construcción; 0,51% para mobiliario y 0,01% para otros usos. En relación a los tipos de madera: un 41,60% corresponde a madera aserrada y chapa; 33,06% a madera de plantaciones con procesamiento industrial y 25,33% a productos con ambos tipos de madera (mixto) y guadua. El Gráfico 8 muestra los principales usos y tipos de madera demandados en 2018.

Al analizar individualmente la madera utilizada para la construcción se requirió principalmente 41,73% de madera aserrada y chapa; 32,81% de madera industrial y 25,46% productos con ambos tipos de madera (mixto) y guadua. Para la fabricación de mobiliario se utilizó principalmente madera industrial (82,19%).

**Figura 8.** Principales tipos de madera demandados por entidades estatales en el 2017





Al comparar los datos encontrados para 2017 y 2018, se observa que no existe una tendencia en las compras públicas realizadas en esos años aunque en ambos años el principal uso dado a la madera fue la construcción.

La madera empleada para la construcción se utilizó para la creación de edificaciones nuevas, así como para la restauración y readecuación de edificaciones existentes. En algunos casos de edificaciones patrimoniales se utilizaron maderas finas de especies nativas, para procesos de restauración acordes a la arquitectura original de los inmuebles como cambios de pisos y techos.

Dentro de los usos dados a la madera en la industria de la construcción se distinguen los siguientes:

- Maderas usadas temporalmente que no requieren procesos de preservación y secado y que generalmente se desechan después de ser utilizadas, como: formaleas, andamios, estacas, entablados, encofrados, parales, travesaños, cerramientos y vigas temporales;
- maderas para la construcción de alta resistencia mecánica, que se utilizan principalmente para vigas, columnas y elementos estructurales;
- maderas no estructurales pero de muy buen veteado y color que se utilizan para la fabricación de elementos visibles como techos y marcos para lo que se requiere material libre de defectos;
- madera para elementos interiores que generalmente se pinta, barniza o enchapa, por lo cual admite una menor calidad (MADS – ONF Andina, 2015).

Los productos más demandados para la construcción en el período analizado fueron tablas de diferentes tamaños y puertas. Los puestos de trabajo para oficina que incluyen escritorio y archivador, así como las mesas de diferentes dimensiones, fueron el mobiliario con mayor demanda. El Recuadro 3 detalla las diferencias entre los tipos de madera más demandados.

### 2.3.1 PRINCIPALES MADERAS DEMANDADAS

El Cuadro 3 resume las principales especies de madera demandadas en los procesos de compras públicas realizados en 2017 y 2018.

Según datos del MADR (2019), de las especies detalladas en el Cuadro 3, en el país existen plantaciones de *Eucalyptus grandis*, *Eucaliptus sp.*, *Pinus patula*, *Pinus sp.*, *Tectona grandis* y algunas especies nativas. La madera de las plantaciones se utiliza principalmente para alimentar la industria de madera aserrada, seguida de la industria de madera rolliza y de pulpa en menor proporción.

Las especies nativas que han sido plantadas con apoyo del Certificado de Incentivo Forestal (CIF)<sup>20</sup> son: Roble de clima calido (*Tabebuia rosea*), Nogal cafetero (*Cordia alliodora*) y guadua o tacuara (*Guadua angustifolia*). Se podría asumir que el resto de especies nativas demandadas por los compradores estatales en su mayoría provienen del bosque natural, aunque no se tiene información que respalde o refute dicha aseveración.

<sup>20</sup> El CIF es un reconocimiento del Estado Colombiano, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en convenio de administración con FINAGRO, a las externalidades positivas de la reforestación. Para mayor información: <https://www.minagricultura.gov.co/convocatorias/Paginas/CIF-Certificado-de-Incentivo-Forestal.aspx>

### Recuadro 3. Principales tipos de madera demandados en los procesos de compras públicas.

#### Madera aserrada y chapa

La madera aserrada se refiere a la madera producida a partir de madera en rollo, aserrándola longitudinalmente o por medio de un proceso de desbaste y que tiene más de 6 mm de espesor. Incluye tablones, vigas, viguetas, tableros, madera escuadrada, listones, tablas para cajones, durmientes y otros, ya sea cepillada y sin cepillar.

Solamente alrededor de un 28% del volumen de madera en pie llega a ser madera aserrada. Posteriormente, dependiendo del proceso que lleve la madera aserrada, hay otro porcentaje de pérdida importante.

Las chapas son láminas finas de madera de espesor uniforme, no superior a 6 mm de espesor, de corte rotatorio (es decir descortezada), cortada en hojas o aserrada. Incluye la madera utilizada en la manufactura de material de construcción laminado, muebles, contenedores, contrachapados y otros.

#### Madera industrial

Se trata de tableros confeccionados a base de madera proveniente de plantaciones forestales. Comprende madera contrachapada (tableros contrachapados), tableros de partículas o aglomerados, tableros OSB y tableros de fibra.

La madera contrachapada se refiere a tableros compuestos por un conjunto de hojas de chapa encoladas en la dirección de la veta, dispuestas en capas alternas, por lo general en ángulo recto.

Los tableros de partículas o aglomerados son aquellos fabricados con pequeños trozos de madera u otras materias lignocelulósicas (p.ej., astillas, escamas, virutas, hebras, agramizas, etc.) aglomeradas por medio de un aglutinante orgánico y uno o más de los siguientes agentes: calor, presión, humedad, catalizador, etc. Existen tableros de partículas de densidad media (MDP), tableros de hojuelas y tableros de lino.

Los tableros de virutas largas orientadas (Oriented strand board – OSB) son tableros estructurales en los que se disponen obleas de madera estrechas de forma alternada, en ángulo recto, con el fin de aumentar su elasticidad mecánica. Las obleas, que son como pequeñas chapas, se recubren por ejemplo con cola de resina fenólica resistente al agua, se mezclan en haces gruesos, y se aglutinan aplicando calor y presión. El producto resultante es un tablero de construcción sólido y uniforme, muy fuerte y resistente al agua.

Los tableros de fibra son fabricados con fibras de madera u otros materiales lignocelulósicos utilizando como aglutinante primario el afieltrado de las fibras y sus propiedades de cohesión intrínsecas (si bien se pueden añadir materiales aglutinantes y/o aditivos en el proceso de fabricación). Comprenden los tableros duros, los tableros de fibra fabricados mediante proceso de humidificación, de una densidad superior a 0,8 g/cm<sup>3</sup> y los tableros de fibra de densidad media/alta (MDF/HDF) que son aquellos fabricados mediante proceso de secado.

**Fuentes: FAO, 2017 y FAO, 1990.**



**Cuadro 3.** Principales especies demandadas en compras públicas 2017 -2018

Nombre común	Nombre científico
Abarco de río	<i>Cariniana pyriformis</i>
Achapo	<i>Cedrelinga catenaeformis</i>
Amarillo	<i>Aniba sp. / Nectandra acutifolia</i>
Arenillo	<i>Catostemma comune</i>
Caoba	<i>Switenia macrophylla</i>
Cedro	<i>Cedrela sp.</i>
Cedro amargo	<i>Cedrela sp.</i>
Cedro Caquetá	<i>Cedrela sp.</i>
Cedro negro	<i>Cedrela sp.</i>
Cedro Puerto Asís	<i>Cedrela sp.</i>
Cedro rosado	<i>Cedrela odorata</i>
Chanul	<i>Humiriastrum procerum</i>
Choibá	<i>Dipteryx oleífera</i>
Eucalipto	<i>Eucaliptus sp.</i>
Flormorado	<i>Tabebuia rosea</i>
Granadillo	<i>Platymiscium pinnatum</i>
Guadua	<i>Guadua angustifolia</i>
Guáimaro	<i>Brosimum alicastrum</i>
Guayacán	<i>Tabebuia sp. / Guaiacum officinale</i>
Marfil	<i>Simarouba amara</i>
Moho	<i>Cordia alliodora</i>
Moncoro	<i>Cordia gerascanthus</i>
Nogal	<i>Cordia alliodora</i>
Pino	<i>Pinus sp.</i>
Pino canadiense	<i>Pinus sp.</i>
Pino pátula	<i>Pinus patula</i>
Roble (de tierra caliente)	<i>Tabebuia rosea</i>
Orey, Sajo	<i>Campnosperma panamense</i>
Teca	<i>Tectona grandis</i>
Zapán (sapán)	<i>Clathrotropis brachypetala</i>

## 2.3.2 PROCEDENCIA DE LA MADERA

Al revisar la documentación técnica de 25 procesos de compra seleccionados al azar, equivalentes al 10% del total de procesos de compra analizados, 10 correspondientes al año 2017 y 15 a 2018, se encontró que solamente dos procesos (uno de cada año) solicitaron como requerimiento técnico la certificación de la procedencia de la madera, tratándose en ambos casos de madera de plantaciones.

Al no conocerse la procedencia de la madera de las especies nativas comercializadas en los procesos de compra –tal como se indicó en la sección anterior– podría asumirse que proviene de bosques naturales, aunque no se dispone de datos para aseverar o rechazar este supuesto. El consumo de madera de bosques naturales, de procedencia no verificada, contribuye a los procesos en curso de deforestación y degradación de los bosques y su biodiversidad, además de afectar negativamente la generación de servicios ecosistémicos y disparar problemas socio económicos en las poblaciones locales vinculadas a los bosques (ver Recuadro 2).

Las plantaciones forestales pueden ser definidas como cultivos cuyo objetivo es producir madera para diferentes usos, incluyendo la fabricación de tableros (ver Recuadro 3), generando beneficios adicionales al país como empleo en las diferentes etapas de la cadena forestal productiva y servicios ecosistémicos vinculados con la regulación del clima y la mitigación del cambio climático, entre otros.







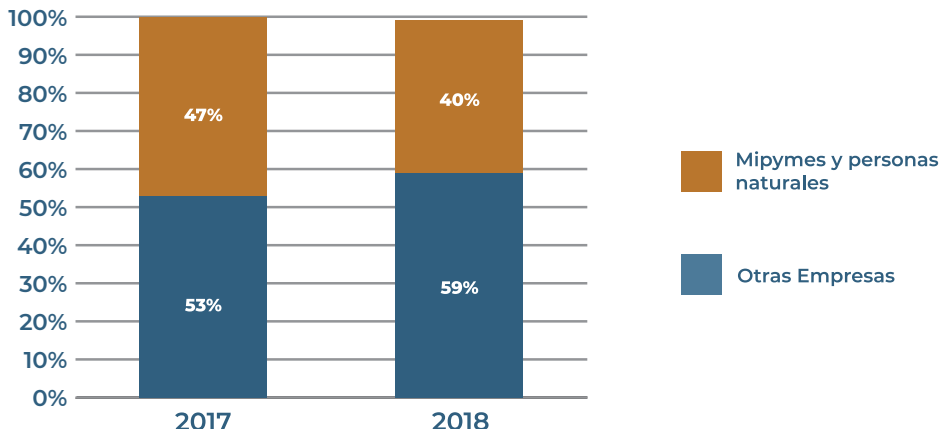
### 2.3.3 PRINCIPALES PROVEEDORES

Alrededor del 73,90% del monto total movilizado durante 2017 fue adjudicado a 10 proveedores, de los cuales dos corresponden a Mipyme, además de un consorcio o unión temporal (los consorcios y uniones temporales usualmente se crean para participar en un proceso de licitación y luego se disuelven) integrado por una Mipyme y dos consorcios integrados por personas naturales, lo que se traduce en una participación de seis pequeños y medianos proveedores. El 26,10% restante del monto movilizado fue distribuido entre 71 proveedores.

Durante 2018, un 54% del monto total movilizado en procesos de compras se adjudicó a 10 proveedores, de los cuales cuatro corresponden a Mipyme, además de un consorcio integrado por una persona natural y una empresa unipersonal, y una persona natural, lo que arroja un total de seis pequeños y medianos proveedores. El 46% restante fue adjudicado a 92 proveedores.

Alrededor de un 47% del monto total movilizado en compras de madera, productos de madera y servicios relacionados durante 2017 y un 40% del monto movilizado en 2018 fue adjudicado a Mipyme, personas naturales y consorcios conformados por uno o varios de los anteriores, poniendo en evidencia la efectividad de la normativa que promueve la participación de Mipyme en los procesos de compras públicas. Ver Gráfico 9.

**Figura 9.** Distribución porcentual de adjudicación de compras públicas 2017 y 2018.



©CORTOLIMA/Rafael Tovar





## 2.4 TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO

De acuerdo con los reportes del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y del SECOP, entre 2012 y 2015 las Entidades Estatales hicieron compras superiores a los 27.000 USD para adquirir mobiliario escolar y de cocina (mesas, mesones, sillas, sofás, butacos, muebles de almacenamiento, muebles móviles, tableros, cubículos, papeleras, canecas, revisteros y divisiones, mesones de trabajo en acero inoxidable, mesones con poceta, mesones con azafates y estufas, entre otras)<sup>21</sup>.

En marzo de 2016, Colombia Compra Eficiente abrió una licitación pública (proceso LP-AMP-089-2016) para tener un acuerdo marco de dotación escolar que permitiera a las entidades territoriales certificadas adquirir mobiliario escolar y de cocina, de manera fácil, ágil y segura. El proceso tomó tres años (2 de junio 2016 al 2 de junio 2019) y la licitación fue adjudicada a 18 proveedores por alrededor de 3,5 millones USD.

El mobiliario escolar y de cocina demandado utiliza madera<sup>22</sup> con algún grado de procesamiento industrial, especialmente madera contrachapada y aglomerado (ver Recuadro 3). Para unos pocos ítems se solicitó madera maciza de moho, sajo, pino, amarillo o granadillo (ver Cuadro 3), en todos los casos la madera debía estar seca, inmunizada y sellada.

En el pliego de condiciones para seleccionar los proveedores, como parte de los requisitos técnicos, se solicitaba a los oferentes presentar copia del convenio con la empresa forestal proveedora de la madera. Adicionalmente, si el proponente tenía un convenio con una empresa forestal nacional debía adjuntar la certificación de la Autoridad Ambiental Competente de registro del libro de operaciones y de cumplimiento de los reportes anuales del libro de

<sup>21</sup> Para mayor información consultar en <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/gobierno-abre-licitacion-para-proveer-dotacion-escolar-instituciones>

<sup>22</sup> Los principales materiales utilizados en el mobiliario escolar y de cocina requerido son madera industrial, acero y plástico.

operaciones. Si el proponente tenía convenio con una empresa forestal extranjera debía adjuntar la certificación de autorización de importación o exportación con fines comerciales del MADS o de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Si el proponente fabrica el producto en el exterior, debía presentar una certificación suscrita por el representante legal, el suplente o el delegado autorizado de la empresa forestal que le provea la madera, en la que certifique la procedencia legal de la madera.

Si el proveedor de madera del proponente es un distribuidor, el proponente debía presentar la certificación de la empresa forestal con la que trabaja su distribuidor, nacional o extranjera, según sea el caso. El proponente que sea empresa forestal no debía presentar convenio sólo debía presentar la Certificación de Autoridad Ambiental competente. El pliego de condiciones incluyó un puntaje para estimular la participación de la industria nacional en el proceso licitatorio.

En junio de 2019 se abrió una segunda licitación pública (proceso CCENEG-016-1-2019) para la dotación escolar, la cual estará vigente por tres años contados a partir de su firma, término prorrogable hasta por seis meses adicionales. El objeto de éste instrumento de agregación de demanda o acuerdo marco es establecer:

- a) Las condiciones en las cuales los proveedores venden dotación escolar;
- b) las condiciones en las cuales las entidades compradoras se vinculan al acuerdo marco;
- c) las condiciones para el pago de la dotación escolar por parte de las entidades compradoras.



Al comprar a través de la **Tienda Virtual del Estado Colombiano** y del Acuerdo Marco de Precios, las entidades estatales que realicen compras de muebles escolares podrán:

- Adquirir la dotación escolar en diferentes segmentos y categorías de acuerdo con la necesidad de la entidad estatal, como mobiliario, elementos de cocina, mobiliario de oficinas y espacios administrativos, entre otros.
- Tener cobertura total para el envío de toda la dotación escolar adquirida.
- Tener mayores herramientas para la verificación del cumplimiento de especificaciones técnicas de la dotación por parte de los proveedores.
- El catálogo del acuerdo marco tendrá mayor cantidad de artículos para dotar los diferentes espacios educativos.

El pliego de condiciones para este nuevo proceso licitatorio especifica que el proponente que desarrolle actividades relacionadas con productos forestales de primer o segundo grado de transformación, particularmente mobiliario (de madera, conglomerados de madera o que incluya parte de esta), elementos de construcción estructurales (madera para vigas, columnas, cerchas, repisas, etc.) y arquitectónicos, (madera para fachadas, cielorrasos, puertas, ventanas,



etc.) y en general para todos los productos de madera, deberá contar con el registro del libro de operaciones y la copia de la remisión de los reportes anuales del libro de operaciones remitidos a la Autoridad Ambiental Competente en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015.

Asimismo, el proponente deberá anexar copia del convenio o acuerdo comercial con la empresa forestal proveedora de la madera. Si se trata de una empresa forestal extranjera deberá contar con la autorización certificación de importación/exportación emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de conformidad con lo dispuesto por la Resolución 1367 de 2000 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y los requisitos que establece la guía para exportar e importar productos maderables y no maderables. Si el proveedor de madera del proponente es un distribuidor, el proponente deberá adjuntar el convenio o acuerdo comercial entre el distribuidor y la empresa forestal de la madera. Adicionalmente el proponente deberá presentar la certificación de la empresa forestal con la que trabaja su distribuidor, nacional o extranjera, según sea el caso. El proponente que sea empresa forestal no deberá presentar convenio, sólo deberá presentar la certificación de Autoridad Ambiental Competente.

Según el pliego de condiciones, para la evaluación de las ofertas se considerará:

- a)** el factor económico con 49 puntos;
- b)** el factor técnico adicional con 40 puntos;
- c)** el incentivo a la industria nacional previsto en la Ley 816 de 2003 con 10 puntos;
- d)** el puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad con 1 punto.

Específicamente el factor técnico contempla la asignación de 10 puntos a las ofertas que certifiquen la procedencia legal de la madera lo que constituye una buena práctica acorde al marco político y normativo existente a ser replicada por otros procesos de compras públicas. Aunque en algunos casos podría limitar la participación de oferentes, si se convierte en un requisito para todos los procesos de compra, los oferentes tendrán que alinearse y cumplir con el requerimiento.

Los principales productos de madera demandados son:

- 1.** pupitres (mesa y silla) para estudiantes de bachillerato grados seis a nueve, mesa con superficie en madera contrachapada;
- 2.** pupitres (mesa y silla) para estudiantes de primaria (grados primero a quinto), mesa con superficie en madera contrachapada;
- 3.** carteleras cerradas con vidrio (para colocar información institucional) con un recuadro en la parte superior de la tapa del marco tipo cenefa de 25 cm de alto por todo el ancho de la cartelera, en madera contrachapada de 9 mm con lámina de corcho;
- 4.** tendido de madera para camas de las residencias escolares.

## 2.4.1 CADENA FORESTAL PRODUCTIVA DE PLANTACIONES

El contar con información sobre la procedencia legal de la madera como parte de la documentación técnica requerida en el proceso licitatorio abierto en 2019, permitió identificar la cadena forestal productiva de plantaciones. Por tratarse de dotaciones escolares, éstas son elaboradas utilizando madera de plantaciones con algún grado de procesamiento industrial, especialmente madera contrachapada y aglomerado.

Se analizó la documentación de 10 procesos de compra seleccionados al azar, encontrando que el proveedor (también conocido como operador) es aquel que gana los procesos de licitación y por lo tanto es el que vende los muebles a las entidades estatales. Generalmente el proveedor es la empresa, persona natural o consorcio fabricante de los muebles, que compra la madera a un distribuidor de tableros y enchapes, que a su vez le compra a una industria forestal que es la fabricante de tableros y enchapes. En algunos casos la industria forestal, a su vez, hace de distribuidor de los tableros y enchapes que produce.

Otro actor de la cadena es la empresa forestal que provee la madera de plantaciones directamente a la industria; en muchos casos estas dos empresas están estrechamente relacionadas. La industria forestal también puede comprar madera directamente a productores o propietarios de plantaciones forestales. En la documentación analizada, solamente se encontró una Mipyme. La Figura 1 contiene una representación esquemática de la cadena forestal productiva de plantaciones en Colombia para la dotación de muebles escolares.

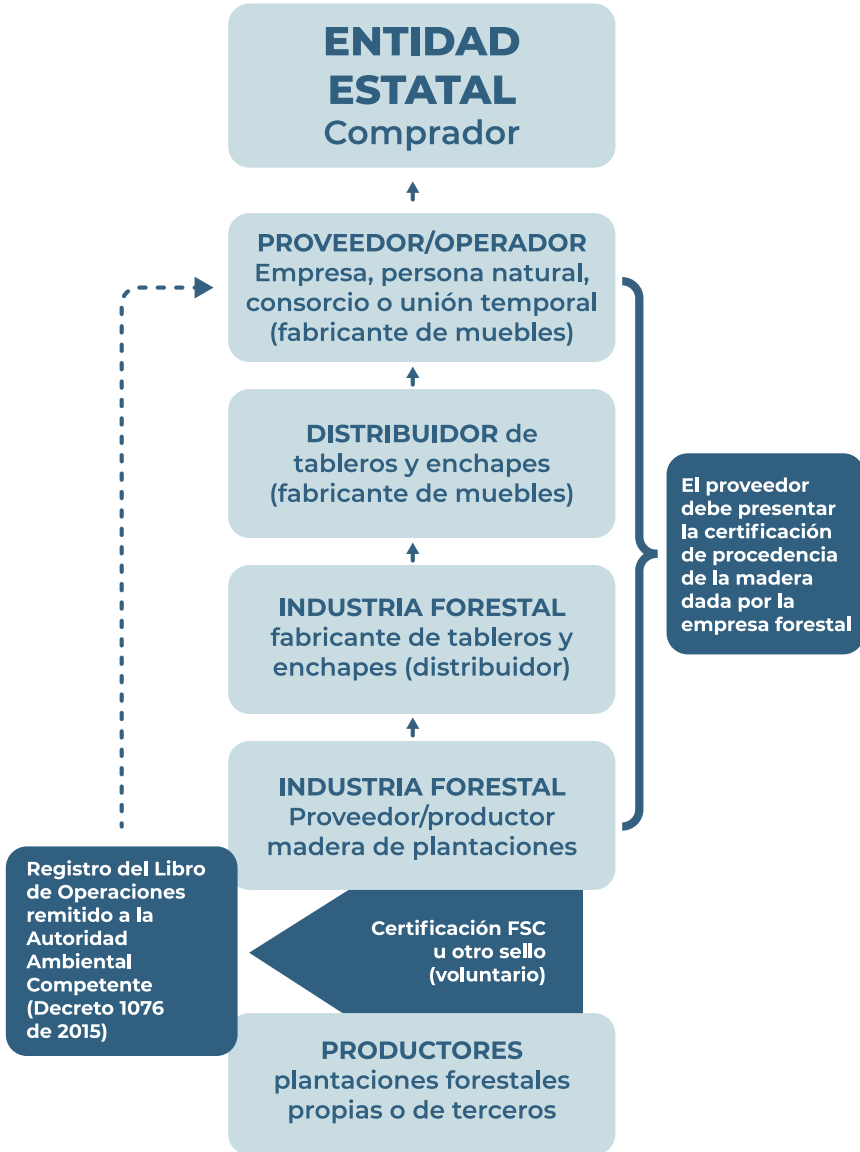
En dicha documentación, se logró identificar los cuatro principales proveedores de madera, tres de los cuales son colombianos y uno ecuatoriano. En todos los casos se trata de empresas privadas que poseen sus propias plantaciones forestales. Una de las tres empresas colombianas, y la empresa ecuatoriana hacen parte de grupos empresariales (no relacionados entre sí) dedicados a la fabricación de tableros, ambas cuentan con diferentes sellos que certifican el manejo de sus plantaciones.



© FAO



**Figura 10.** Cadena forestal productiva de plantaciones para dotación de muebles escolares





## CONSUMO RESPONSABLE DE LA MADERA

La compra de madera de procedencia verificada regula el consumo y genera un impacto positivo en el medio ambiente.

---

© Shutterstock





# 3.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio realizado.

## 3.1

# CONCLUSIONES



# 1

La integración de contenidos de sostenibilidad ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, plasmados en el Pacto por la Sostenibilidad, propende por un equilibrio entre desarrollo productivo y conservación del ambiente que potencie nuevas economías, salvaguardando los recursos naturales, constituye evidencia de un compromiso del Gobierno Nacional al más alto nivel para la puesta en marcha de acciones que apunten a un modelo más sostenible en términos ambientales y sociales.



# 2

La producción y consumo sostenible ha estado en la agenda nacional desde hace más de una década, lo que se refleja en la promulgación de diversos planes, programas, políticas, guías y manuales que, a pesar de ser de gran utilidad, no abordan directamente la necesidad de promover compras y consumo responsable de madera. La Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia (2016), es un primer esfuerzo para dar a los actores estatales y a la sociedad civil, opciones para la compra de madera y productos de madera de fuentes legales.



# 3

En materia de construcciones, existen esfuerzos concretos para propender por la utilización de madera de procedencia legal en la construcción de viviendas de interés social. La Serie de Guías de Asistencia Técnica para Viviendas de Interés Social (2011), y más recientemente en la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles de 2018 (CONPES 3919), proponen fomentar la producción de madera legal para la construcción y renovación de edificaciones para así contribuir a reducir las emisiones por deforestación y degradación de los bosques.





## 4

Las compras públicas sostenibles, además de satisfacer la necesidad de un bien o servicio, contribuyen a la protección ambiental, a la reducción en el consumo de recursos y a la inclusión de personas o empresas con dificultades para participar o competir en los mercados tradicionales, por lo que puede afirmarse que generan beneficios multiplicadores. Cuando las entidades estatales invierten en bienes, servicios e infraestructura el gasto es importante especialmente cuando se considera que alrededor de un 15% del PIB colombiano es invertido en compras públicas. Sin embargo, la forma en que el dinero se distribuye en las economías locales es más importante, contribuyendo a su fortalecimiento a través de la creación de empleo, generación de oportunidades de negocio y contribución a la gobernanza local, factores con un impacto positivo en los actores locales.

## 5

Colombia Compra Eficiente apunta a ser una excelente herramienta para potenciar las compras públicas sostenibles en el país, específicamente las compras de madera y productos de madera de procedencia legal, ya que además de agrupar a todas las entidades estatales demandantes, también convoca a los proveedores, teniendo la capacidad para definir las reglas del mercado impulsando procesos de compra bajo criterios de sostenibilidad ambiental y social.

## 6

La inclusión de criterios para favorecer la promoción de la industria nacional y la participación de Mipyme, específicamente la posibilidad de limitar una convocatoria a las Mipyme domiciliadas en los departamentos o municipios donde el contrato será ejecutado, son herramientas que podrían ser utilizadas para promover la participación de nuevos actores en los procesos de compras públicas de madera y productos maderables; contribuyendo a disminuir la participación de intermediarios en la cadena forestal productiva y a dinamizar las economías locales.



7

La documentación de los procesos de compras públicas de madera, productos de madera y servicios relacionados, a la que se tuvo acceso a través de la sección de búsqueda pública avanzada de SECOP II, en muchos casos no presentaba datos de precios unitarios de los artículos comercializados lo que no permitió realizar una estimación precisa del valor correspondiente a la madera, productos maderables y servicios relacionados, adquiridos por las entidades estatales durante 2017 y 2018.

8

Alrededor de la mitad de los procesos de compras analizados correspondientes a 2017 y un tercio de los correspondientes a 2018, no contenían información que permitiera realizar una estimación precisa de los volúmenes de madera y productos maderables demandados, por lo que la aproximación realizada subestima el volumen de madera comercializado. Por consiguiente, los datos de tipos de madera más demandados y sus principales usos tampoco son precisos. Al comparar los volúmenes aproximados y tipos de madera demandados en 2017 y 2018 se observa que no existe una tendencia en las compras públicas realizadas. No obstante, el principal uso dado a la madera fue la construcción. En 2017, un 78,64% de la madera comercializada fue utilizado para construcción, demandando principalmente madera industrial. En 2018, un 99,48% de la madera comercializada se utilizó para construcción, demandando principalmente madera aserrada y chapa.

9

Los procesos de licitación pública para dotaciones escolares realizados por Colombia Compra Eficiente a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, al requerir a los proponentes certificar la procedencia legal de la madera que utilizan y asignarle un puntaje a este requerimiento al momento de evaluar las ofertas, han abierto la puerta para integrar este criterio en otros procesos de compras públicas, especialmente aquellos que se realizan en SECOP II. Demostrar la procedencia de la madera que se negocia en los procesos de compras públicas puede ser considerado como una buena práctica, en línea con el marco normativo vigente, que además contribuye a mejorar la gobernanza forestal.

10

El requerir la certificación de la procedencia legal de la madera, especialmente la madera de bosque natural, como requisito en los procesos de compras públicas, conlleva costos asociados a la legalidad, los cuales podrían ser compensados por la calificación favorable (asignación de puntos) de las ofertas que cumplan con esta buena práctica.



## 3.2

# RECOMENDACIONES

### 3.2.1

## Recomendaciones para el Gobierno de Colombia

•••••

**1** Todas las entidades estatales, a nivel nacional, departamental y municipal, que realicen compras públicas de madera y productos de madera, deben exigir que la madera y los productos maderables que adquieran sean legales y que, a su vez, cumplan con la normativa relacionada con los procesos de aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización. Lo que permitirá rastrear su procedencia a lo largo de la cadena forestal productiva, contribuir a mejorar la gobernanza forestal y la calidad de vida de las poblaciones dependientes de los bosques.

•••••

**2** Considerando el rol dinamizador de la economía que podrían tener las compras públicas sostenibles, específicamente las compras de madera legal, se propone que Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento del MADS y la cooperación técnica internacional, desarrolle las siguientes herramientas:

1. Manual o protocolo sobre compras públicas de madera y productos maderables de procedencia legal, a ser utilizado por todas las entidades estatales que realicen este tipo de compras.
2. Integración de criterios específicos sobre la legalidad de la madera y productos maderables en la Guía de Compras Públicas Sostenibles y en la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables.
3. Requerimiento de certificación de procedencia legal de la madera a los proveedores de SECOP II, como requisito a ser considerado en la evaluación del factor técnico de las ofertas. Para lo cual se sugiere integrar este requerimiento en los documentos tipo.
4. Introducir una directriz que permita limitar territorialmente las convocatorias para la compra de madera y productos maderables a los proveedores domiciliados en los departamentos o municipios donde el contrato será ejecutado; lo que tendría un efecto dinamizador de las economías locales.

5. Introducir una directriz para promover que un porcentaje (podría ser entre 25 y 30%) de las compras públicas de madera y productos maderables sean abastecidas exclusivamente por Mipyme.
6. Introducir una directriz que promueva la utilización de madera y productos maderables provenientes de plantaciones forestales. Especialmente de aquellas desarrolladas con apoyo del CIF para así contribuir a cerrar el círculo de inversión promovido desde el Estado colombiano.

### 3

Con el fin de contribuir a la dinamización de las economías locales, se propone que Colombia Compra Eficiente, con apoyo del MADS, promueva las convocatorias limitadas a las Mipyme domiciliadas en los departamentos o municipios donde el contrato será ejecutado. Además de promover la vinculación de pequeños proveedores locales con grandes empresas proveedoras.

### 4

Dando seguimiento a la Política de Edificaciones Sostenibles (CONPES 3019), el MADS junto a Colombia Compra Eficiente y otras entidades estatales, según corresponda, deberán desarrollar los criterios de sostenibilidad ambiental para uso de madera dentro de las políticas de compras públicas sostenibles, enfocándose en:

1. Reconocimiento de mercados forestales legales.
2. Fortalecimiento de las autoridades ambientales y de apoyo.
3. Fortalecimiento a los usuarios y actores relacionados con el bosque y formulación de una estrategia transversal de comunicaciones.

### 5

Se propone que el MADS, realice un acercamiento con la Alcaldía Mayor de Bogotá, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Ministerio de Transportes, como grandes compradores de madera y productos maderables, para darles a conocer los resultados del estudio, resaltando el impacto ambiental y social que conlleva la compra de madera y productos maderables de procedencia no verificada. Así como para proponerles desarrollar conjuntamente una guía o manual para la compra de madera y productos de madera de procedencia legal que sea utilizado por todas las instituciones, especialmente en los niveles departamental y municipal.



6

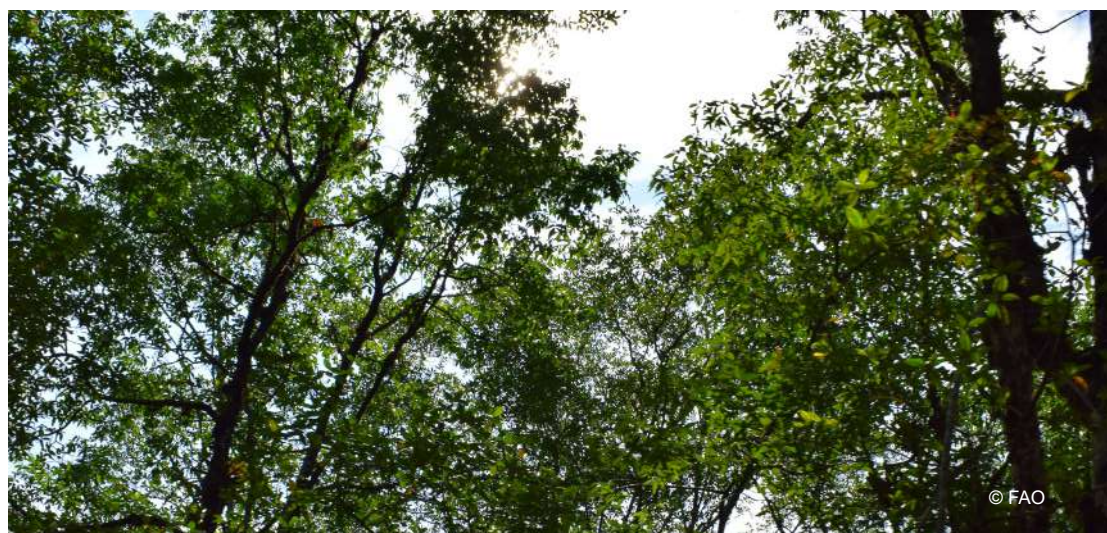
Al introducir el requerimiento de demostrar la procedencia de la madera transada en los procesos de compras públicas, se esperaría una mayor demanda de permisos de aprovechamiento, transporte y transformación de madera de bosque natural (también de madera de plantaciones, pero en este caso el trámite es relativamente simple). Por lo que se recomienda al MADS realizar una revisión de los procedimientos y requerimientos para la solicitud de dichos permisos con miras a su simplificación, ya que está comprobado que los procedimientos entre más simples sean, más fácilmente serán adoptados por las comunidades campesinas, afrodescendientes y pueblos indígenas propietarios de los bosques, disminuyendo la intermediación en la cadena forestal productiva.

7

En línea con las recomendaciones anteriores, se sugiere al MADS poner a disposición de las entidades estatales y de la sociedad civil herramientas que permitan identificar madera legal y productos maderables de procedencia verificada, incluyendo un listado de proveedores. La actualización de la Guía de Compra y Consumo Responsable de Madera en Colombia (2016) y su diseminación a nivel masivo, podría ser un primer paso en esta dirección.

8

Así mismo es conveniente generar la discusión alrededor de la generación de información estadística en el tema, con el fin de identificar tendencias que aporten a la toma de decisiones informadas por parte del gobierno.



© FAO

### 3.2.2

## Recomendaciones para la Alcaldía Mayor de Bogotá

- Se propone que la Secretaría Distrital de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolle una política de compras públicas de madera y productos maderables de procedencia legal a nivel del Distrito Capital. Para lo cual podrá contar con apoyo y asesoría técnica del MADS y de Colombia Compra Eficiente.
- En paralelo, se sugiere trabajar un proceso de fortalecimiento de capacidades, dirigido a todas las instituciones adscritas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, en torno al impacto ambiental y social que conlleva la compra de madera de procedencia no verificada.

### 3.2.3

## Recomendaciones para los organismos de cooperación internacional

- Para conocer la evolución del mercado de compras públicas de madera y productos maderables, se propone realizar una revisión de los procesos de compra realizados durante 2019 y 2020, analizando:
  1. Si hubo un aumento en las compras realizadas –como lo hubo entre 2017 y 2018– considerando que a partir de enero 2020 las entidades estatales tendrán la obligación de gestionar todos sus procesos de compra utilizando SECOP II.
  2. Impacto de la estandarización de los procesos de compra con la utilización de los documentos tipo.
  3. Identificación de procesos en los que se solicitó certificar la procedencia de la madera.
  4. Participación de Mipyme, especialmente aquellas ubicadas en los departamentos y municipios donde se ejecutaron los contratos.
  5. Análisis de la influencia del COVID-19 durante el 2020 y 2021 en los procesos de compras públicas desarrollados.
- Con el fin de favorecer la eficiencia, asegurar la procedencia y legalidad de la madera comercializada en los procesos de compras públicas y promover la participación de proveedores locales con un vínculo directo con los bosques, se recomienda apoyar al MADS y a Colombia Compra Eficiente en el proceso de creación de un espacio intersectorial para articular las entidades demandantes con los proveedores u oferentes de madera, productos maderables y servicios relacionados.







## EL BOSQUE, MÁS QUE UN EJE AMBIENTAL...

Es una fuente de recursos,  
productos y servicios para las  
poblaciones que viven alrededor  
de estas zonas.

---

© Proyecto Gobernanza  
Forestal - DBBSE  
MinAmbiente



4.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casier, L., Huizenga, R., Perera, O., Ruete, M. y Turley, L. 2019. *Implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe*. IDRC Canadá-RICG-IISD. <https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>
- CCE. 2019. Colombia Compra Eficiente [en línea]. <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente>
- CCE. 2018A. *Manual para el manejo de los incentivos en los procesos de contratación*. Colombia Compra Eficiente (CCE). Bogotá, Colombia. [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_manual\\_manejo\\_incentivos.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_manejo_incentivos.pdf)
- CCE. 2018A. *Guía de Compras Públicas Sostenibles con el Ambiente*. Colombia Compra Eficiente (CCE). Bogotá, Colombia [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_cp\\_sostenibles.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_sostenibles.pdf)
- CCE, 2018C. *Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables*. Colombia Compra Eficiente (CCE). Bogotá, Colombia. [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_cp\\_socialmente\\_responsables.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_socialmente_responsables.pdf)
- DNP. 2019. Misión de Crecimiento Verde [en línea]. <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Misión-de-crecimiento-verde.aspx>
- DNP. 2018A. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Tomo I)*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- DNP. 2018B. *Edificaciones Sostenibles (Documento CONPES 3919)*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3919.pdf>
- DNP. 2018C. *Política de Crecimiento Verde (Documento CONPES 3934)*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3934.pdf>
- EIA. 2019. *Condenando el Bosque: Ilegalidad y falta de gobernanza en la Amazonía colombiana*. Environmental Investigation Agency (EIA). <https://www.condenandoelbosque.org>
- FAO. 2017. *Estadísticas de productos forestales 2017*. FAO, Roma. <http://www.fao.org/3/ca5703m/ca5703m.pdf>



- FAO. 1990. Conservación de energía en las industrias mecánicas forestales. FAO, Roma. <http://www.fao.org/3/T0269S/T0269S00.htm>
- Gobierno de Colombia. 2018. *Bosques territorios de vida. Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques*. MADS - IDEAM. [https://redd.unfccc.int/files/eicdgb\\_bosques\\_territorios\\_de\\_vida\\_web.pdf](https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf)
- IDEAM. 2019. Tasa anual de deforestación [en línea]. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/bosques-y-recurso-forestal>
- MADR. 2019. Estadísticas Forestales (presentación). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales. Bogotá, Colombia
- MADS. 2017. *Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)*. Bogotá, Colombia. [http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras\\_publicas/Plan\\_de\\_Accion\\_Nacional\\_de\\_Compras\\_Publicas\\_Sostenibles\\_2016-2020.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_publicas/Plan_de_Accion_Nacional_de_Compras_Publicas_Sostenibles_2016-2020.pdf)
- MADS. 2014. *Plan Nacional de Negocios Verdes*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Bogotá, Colombia. [http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/pdf/plan\\_de\\_negocios\\_verdes/Plan\\_Nacional\\_de\\_Negocios\\_Verdes.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/pdf/plan_de_negocios_verdes/Plan_Nacional_de_Negocios_Verdes.pdf)
- MADS – ONF Andina. 2015. Uso y legalidad de la madera en Colombia. Análisis parcial. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ONF Andina. Bogotá, Colombia.
- MAVDT. 2011. *Guías de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social. Serie 2: Los Materiales en la Construcción de Viviendas de Interés Social*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Bogotá, Colombia. [http://www.minvivienda.gov.co/Documents/guia\\_asis\\_tec\\_vis\\_2.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Documents/guia_asis_tec_vis_2.pdf)
- MAVDT. 2010. *Política Nacional de Producción y Consumo: Hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Bogotá, Colombia. [https://www.uniagraria.edu.co/images/union\\_universitaria/Politica\\_Nacional\\_Produccion\\_Consumo\\_Sostenible.pdf](https://www.uniagraria.edu.co/images/union_universitaria/Politica_Nacional_Produccion_Consumo_Sostenible.pdf)
- RICG. 2019. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) [en línea]. <http://ricg.org/es/home/>
- Rueda, A., Moreno, R., Zuñiga, J. 2016. Guía de compra y consumo responsable de madera en Colombia. FAO EU FLEGT-CARDER-MADS-GIZ. Pereira, Colombia. [https://www.cam.gov.co/images/documents/phocadownload/Pacto\\_madera/06.%20GuiaCCRM\\_VF.pdf](https://www.cam.gov.co/images/documents/phocadownload/Pacto_madera/06.%20GuiaCCRM_VF.pdf)



## RIQUEZAS FORESTALES EN EL CHOCÓ

En compañía de varias entidades, entre ellas gubernamentales, se estableció un plan de desarrollo forestal en esta zona.

---

© FAO



# 5. ANEXOS

---

## ANEXO 1. METODOLOGIA

Se desarrolló un listado de las compras públicas de madera y productos de madera realizadas durante 2017 y 2018 recopilando información de la sección de búsqueda pública (búsqueda avanzada) de la plataforma SECOP II<sup>23</sup>.

El principal criterio de búsqueda fueron los códigos UNSPSC<sup>24</sup> (categorías) relacionados con madera, productos de madera y servicios. Otro criterio de búsqueda fueron los procesos adjudicados y celebrados entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018. Seguidamente se encuentra:

- a) Metodología utilizada para la búsqueda de información en SECOP II;
- b) listado de códigos UNSPSC utilizados;
- c) ejemplo del expediente electrónico del proceso de contratación.



Con la información recopilada en el SECOP II, para cada transacción realizada durante 2017 y 2018, se completó una tabla Excel (una tabla por año) con la siguiente información:

Registro de la transacción (número asignado para organizar la información)	Unidades u otra unidad de medida
No. Referencia (número o siglas asignado por SECOP II)	Valor o precio unitario
Comprador (entidad estatal)	Monto total estimado en compras de madera
Código UNSPSC	Monto total adjudicado en compras de madera
Descripción del código UNSPSC	Monto total adjudicado
Producto o servicio demandado	Detallar si la compra incluye otros bienes y servicios
Dimensiones/especificaciones del producto o servicio	Adjudicatario (proveedor)
Tipo de madera (detallar si es madera procesada industrialmente)	Detallar si el adjudicatario es Mipyme
	Observaciones

<sup>23</sup> Para mayor información consultar en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>

<sup>24</sup> Clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas.





Como parte del análisis, se hizo una revisión aleatoria de un 10% de los pliegos licitatorios de las transacciones evaluadas con el fin de evaluar la inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental y/o verificación de la procedencia legal de la madera en la documentación de los procesos de compra.

Adicionalmente, se realizó una indagación en la Tienda Virtual del Estado Colombiano<sup>25</sup> utilizando los criterios de búsqueda pública dados por el sistema. En este caso, el rastreo se enfocó en dotaciones escolares, dado que es el único producto encontrado con relación con los códigos UNSPSC utilizados.

## a. Metodología utilizada para la recopilación de datos de SECOP II

**1. Identificar los códigos UNSPSC (categorías) relacionados con madera, productos de madera y servicios. El listado de códigos se encuentra en el Anexo 1.**

**2. Ingresar al portal SECOP III, a la sección “buscar proceso de contratación”<sup>26</sup> e ingresar la opción “búsqueda avanzada”. Utilizar los siguientes parámetros de búsqueda:**

**Categoría:** Ingresar los códigos UNSPSC previamente identificados. Deberá realizarse una búsqueda para cada código.

**Estado:** proceso adjudicado y celebrado.

**Fecha de creación:** 1 enero 2018.

**Fecha de publicación hasta:** 31 diciembre 2018.

**3. El sistema desplegará un listado de los procesos de compra o transacciones que responden a los parámetros anteriores. De dicho listado, se toman los siguientes datos y se ingresan en una tabla Excel:**

Referencia con la cual se identifica el proceso en el SECOP II.

Comprador (entidad estatal).

Descripción del proceso de compra.

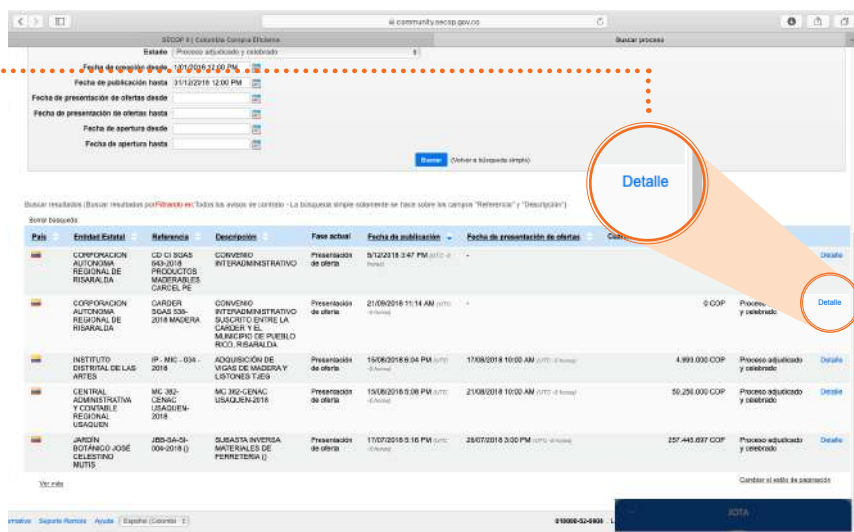
Fecha de publicación.

Deberá asignarse un número de registro a cada proceso de compra o transacción con el fin de organizar la información en la tabla Excel. El Anexo 3 contiene la tabla Excel donde se resumen todos los resultados de la búsqueda realizada en SECOP II.

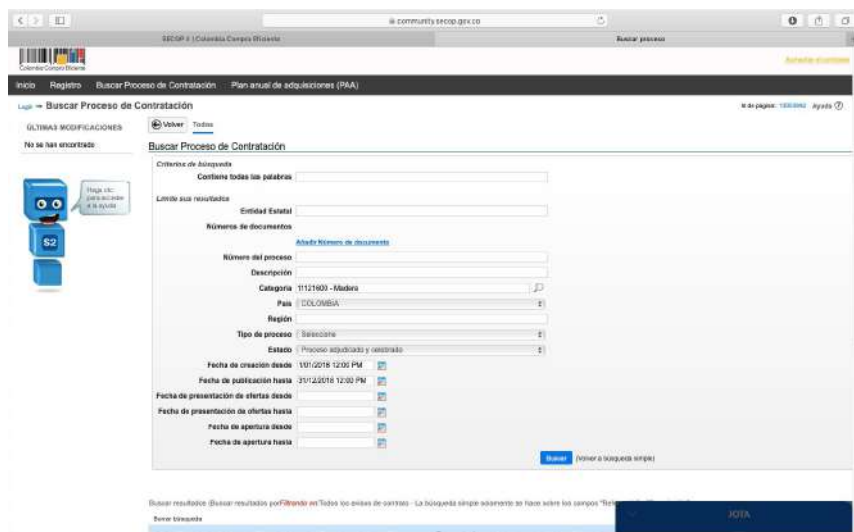
<sup>25</sup> Para mayor información consultar en <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/educacion/dotaciones-escolares-ii>

<sup>26</sup> Para mayor información consultar en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>

Al lado derecho de la pantalla cada resultado del listado de ofertas contiene la opción “detalle” (vínculo resaltado en color azul), el que deberá abrirse haciendo clic.



- Ingresar a la opción “detalle”, donde se despliega un documento resumen de cada transacción en el cual podrán identificarse las compras de madera, productos de madera y servicios relacionados. Muchos procesos de compra incluyen otros bienes y servicios, además de aquellos relacionados con la madera.



En caso de que dicha información no se encuentre en el documento “detalle”, será necesario ingresar a las fichas técnicas o al paquete de documentos que conforman la oferta (archivo comprimido), los cuales son accesibles desde vínculos



que se encuentran en el documento “detalle”. En las fichas técnicas y en el paquete de documentos de la oferta podrán identificarse los bienes y servicios transados y cuales corresponden a madera, productos de madera y servicios relacionados.



- Grabar el documento “detalle” (imprimir como pdf), asignándole un número de registro. El “detalle” corresponde al expediente electrónico del proceso de contratación (ver Anexo 2B y 2C). Asimismo, se sugiere bajar y grabar las fichas técnicas, el pliego licitatorio (convocatoria o invitación) y los documentos que conforman la oferta, los cuales se encuentran como un archivo comprimido. Al grabar los archivos debe utilizarse el número de registro previamente asignado.

Del documento “detalle” y/o de las fichas técnicas y/o del paquete de documentos que conforman la oferta, se toman los siguientes datos y se ingresan en la tabla Excel:

Código UNSPSC

Descripción del código UNSPSC (los cuales pueden ser verificados en el clasificador de bienes y servicios disponible en la siguiente página web)

Producto o servicio demandado

Dimensiones/ especificaciones del producto o servicio

Tipo de madera (nombre común), detallar si es madera natural o con algún proceso industrial

Unidades u otra unidad de medida

Valor o precio unitario (preferible tomarlo de la oferta económica)

Monto total adjudicado

Adjudicatario (proveedor)

Detallar si la compra incluye otros bienes/ servicios

Estimar el monto invertido en compras de madera y productos de madera (en caso de que la compra incluya otros bienes/ servicios)

Observaciones



Colombia Compra Eficiente ha desarrollado una guía detallada de cómo realizar procesos de búsqueda en SECOP II, la cual puede ser descargada en el siguiente vínculo.

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_step/20190315\\_bp\\_guia\\_busquedapublica\\_ciudadano\\_v3.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190315_bp_guia_busquedapublica_ciudadano_v3.pdf)

<sup>27</sup> <https://www.colombiacompra.gov.co/clasificador-de-bienes-y-servicios>

## b. Listado de códigos UNSPSC utilizados

Código UNSPSC	Descripción (código UNSPSC)
11121600	Madera
11121603	Troncos
11121604	Madera blanda
11121610	Madera dura
11121612	Médula de madera
11121614	Madera de teca
11121616	Madera de pino
11122000	Productos de madera diseñados
11122001	Triplex
11122003	Corrugado
11122004	Enchapes de madera
11122005	Madera laminada engomada
11122006	Madera tratada
24102006	Bancos de trabajo
24102011	Accesorio de biblioteca
25131705	Aviones no tripulados objetivo o de reconocimiento
30102400	Varillas
30102900	Pilares
30102904	Postes de madera
30103600	Productos estructurales
30103601	Vigas de madera
30103605	Tablones de madera
30103617	Marco de madera
30131500	Bloques
30131515	Bloque de madera
30151900	Materiales y productos para acabados
30161600	Materiales para techos
30161702	Pisos de madera
30161806	Closet
30161810	Gabinete tri-view



30161903	Paneles de madera
30171500	Puertas
30171504	Puertas de madera
31162800	Ferretería en general
39121100	Centros de control y distribución y accesorios
40141700	Material de ferretería y accesorios
44111500	Agendas y accesorios
45111501	Atriles autónomos
45111502	Atriles de mesa
55121715	Banderas o accesorios
55121904	Carteleras
56101500	Muebles
56101502	Sofás
56101504	Asientos
56101507	Biblioteca
56101510	Divisiones
56101515	Camas
56101519	Mesas
56101530	Gabinetes de almacenamiento
56101532	Set de muebles
56101537	Tocadores
56101543	Mesa de comedor
56101603	Mesas para jardín o mesas para picnic
56101700	Muebles de oficina
56101702	Gabinete de archivo o accesorios
56101703	Escritorios
56101705	Vitrinas
56101706	Mesas de conferencia
56101708	Archivadores móviles
56101713	Puestos (mesas) laterales de escritorios
56101715	Organizadores o clasificadores de correspondencia
56101900	Piezas de mobiliario y accesorios
56111500	Sitios de trabajo y paquetes para la oficina
56111501	Paquetes de muebles de recepción para oficinas
56111503	Paquetes de muebles para ejecutivos modulares

## ANEXOS

56111505	Paquetes de muebles de gerencia modulares
56111507	Paquetes de muebles para personal modulares
56111513	Paquetes de muebles de salas de juntas no modulares
56111800	Muebles independientes
56112101	Silletería para auditorios o estadios o uso especiales
56112103	Sillas para visitantes
56112104	Sillas para ejecutivos
56112200	Sistemas de escritorios
56112204	Superficies de trabajo
56121000	Mobiliario de biblioteca
56121001	Carritos para libros
56121006	Bancas tapizadas
56121500	Mobiliario general de aula
56121501	Mesas para actividades
56121506	Pupitres
56121902	Stands exhibidores
56131603	Mostradores de venta
60103400	Recursos de habilidad de lectura de mapas y geografía y accesorios
60121003	Estatuas
60121237	Paleta para mezclar pintura o tinta
60121247	Caballete de madera
60131300	Instrumentos de cuerda
60131303	Guitarra
60131400	Instrumentos de percusión
60131442	Maracas
72101500	Servicios de apoyo para la construcción
72111000	Servicios de construcción de unidades unifamiliares
72121100	Servicios de construcción de edificios comerciales y de oficina
72121400	Servicios de construcción de edificios públicos especializados
72121406	Servicios de construcción de edificios de escuelas
73111505	Servicios de fabricación de muebles
82101501	Publicidad en vallas
90111600	Facilidades para encuentros
90111801	Habitación sencilla



# Análisis de los procesos de compras públicas de madera

Productos maderables y servicios  
relacionados en Colombia

ISBN 978-92-5-135243-4



9 789251 352434

CB7452ES/1/04.22