

**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REFLEXIONES PARA LA VIGILANCIA FISCAL**

**PRONUNCIAMIENTO
“COMPORTAMIENTO DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA
EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES - VIGENCIA 2017”**

CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA
Auditor General de la República

RODRIGO TOVAR GARCÉS
Auditor Auxiliar

ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Elaborado por: Ady Isabel Namén Segura- Contratista
Armando Rodríguez Ángel - Asesor de Despacho

Revisado y ajustado por: Alexandra Ramírez Suárez - Auditora Delegada

Aprobado por: Carlos Hernán Rodríguez Becerra – Auditor General

Bogotá D.C., diciembre de 2018



INTRODUCCION

Con el fin de conocer el comportamiento de la contratación pública durante la vigencia fiscal 2017 en las entidades territoriales, que permita tener una radiografía frente a los posibles riesgos generados por el uso indiscriminado de la contratación directa y brindar información a las contralorías territoriales y a la ciudadanía en general relacionada con la misma, la Auditoría General de la República - AGR realizó un análisis macro de la información reportada por los sujetos de control de las contralorías departamentales, distritales y municipales, a través del sistema de información de contratación SIA Observa.

1. CONTRATACIÓN POR MODALIDAD

De acuerdo con la información reportada en el SIA Observa de la AGR, durante la vigencia fiscal de 2017, las entidades territoriales suscribieron un total de 976.340 contratos por un valor de \$34,72 billones, distribuidos según la modalidad de contratación de acuerdo al detalle de la tabla 1.

TABLA 1
ENTIDADES TERRITORIALES- CONTRATACIÓN POR MODALIDAD
Cifras en millones de pesos

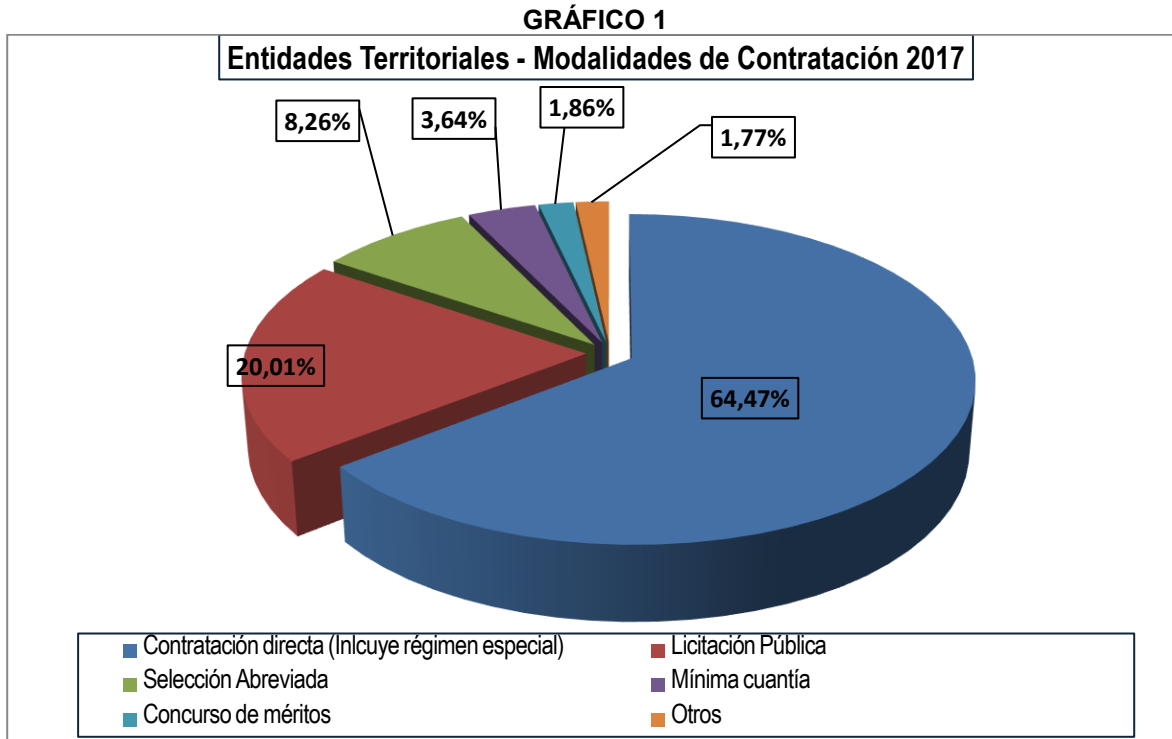
MODALIDAD DE SELECCIÓN	Nº DE CONTRATOS	%	VALOR	%
Contratación directa (incluye régimen privado/especial)	853.336	87,40%	22.384.581,28	64,47%
Licitación pública	5.132	0,53%	6.948.137,68	20,01%
Selección abreviada	15.623	1,60%	2.867.907,46	8,26%
Mínima cuantía	86.574	8,87%	1.264.099,74	3,64%
Concurso de méritos	3.028	0,31%	645.457,56	1,86%
Otros	12.647	1,30%	613.108,28	1,77%
TOTAL	976.340	100,00%	34.723.292,00	100,00%

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.

Como se observa, dentro de las diferentes modalidades de contratación utilizadas por las entidades territoriales, **la directa fue la más representativa, con 853.336 contratos reportados (87,40% del total de contratos celebrados) por \$22,38 billones**, cifra que representa al 64,47% del valor total contratado en la vigencia. En contraste, a través de la modalidad de licitación pública que constituye la regla general de la contratación estatal, se suscribieron únicamente 5.132 contratos (0,53% del total) que involucran recursos por \$6,95 billones, es decir, el 20,01% del total contratado.



Durante la vigencia analizada, las entidades territoriales ejecutaron el 92,73% de la contratación a través de tres modalidades así: Contratación directa (incluye régimen privado/especial) un 64,47%, Licitación Pública con el 20,01% y Selección abreviada con un 8,26%.



Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.



2. CONTRATACIÓN DIRECTA

El Consejo de Estado en la sentencia número 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715)¹, señaló en relación con la contratación directa, que bajo la filosofía jurídica que animó la Ley 80 de 1993, ésta consiste en un procedimiento excepcional a la licitación y concurso públicos para celebrar contratos con mayor agilidad y simplicidad en los precisos eventos contemplados taxativamente en la ley, que sin embargo, so pretexto de una mayor brevedad en este proceso de selección no se pueden soslayar los principios rectores de la contratación estatal y de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución y recogidos en el artículo 23 de la citada ley, que deben ser tenidos en cuenta sin importar la forma utilizada en la escogencia de la mejor propuesta por voluntad explícita del Legislador (arts. 1 y 24 párrafo 2º).

Esta concepción se ha mantenido en las normas modificatorias del estatuto de contratación estatal, como la Ley 1150 de 2007 que en el artículo 2º de modalidades de selección, señaló que la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las **modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa**, siendo la licitación pública la regla general y las demás modalidades, las excepciones.

En este sentido y entendiendo que la modalidad de contratación directa se encuentra legalmente permitida en nuestro ordenamiento jurídico, este organismo de control no pretende cuestionar su existencia y utilización, pero si, llamar la atención acerca de su indiscriminado uso, que en la práctica se ha convertido en el mecanismo por regla general de selección de contratistas, más que en la excepción.

Como se mencionó, la modalidad de selección a través de la contratación directa se encuentra regulada en la Ley 1150 de 2007, la cual señaló taxativamente en el numeral 4º del Artículo 2º las causales de su utilización², haciendo restrictiva su aplicación.

¹Sentencia número 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715) del 3 de diciembre de 2007, con ponencia de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio

² El numeral 4º del Artículo 2º de la referida norma establece que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

- Urgencia manifiesta (Literal a) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007; artículo 74, Decreto 1510 de 2013).
- Contratación de empréstitos (Literal b) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007)
- Contratos o convenios interadministrativos (artículo 92 Ley 1474 de 2011; artículo 76, Decreto 1510 de 2013)
- La contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición².
- Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas (Literal e) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007; artículo 79 Decreto 1510 de 2013)
- Contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público (Literal f) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007)
- Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado
- Para prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. (Literal h) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007; artículo 81 Decreto 1510 de 2013).
- El arrendamiento o adquisición de inmuebles (Literal i) numeral 4º artículo 2º Ley 1150 de 2007; artículos 82 y 83 Decreto 1510 de 2013)



En las cifras referidas se encontró la siguiente distribución en lo que corresponde a este tipo de contratación.

TABLA 2
CONTRATACIÓN DIRECTA SEGUN CAUSALES DE CONTRATACIÓN
ENTIDADES TERRITORIALES – VIGENCIA 2017

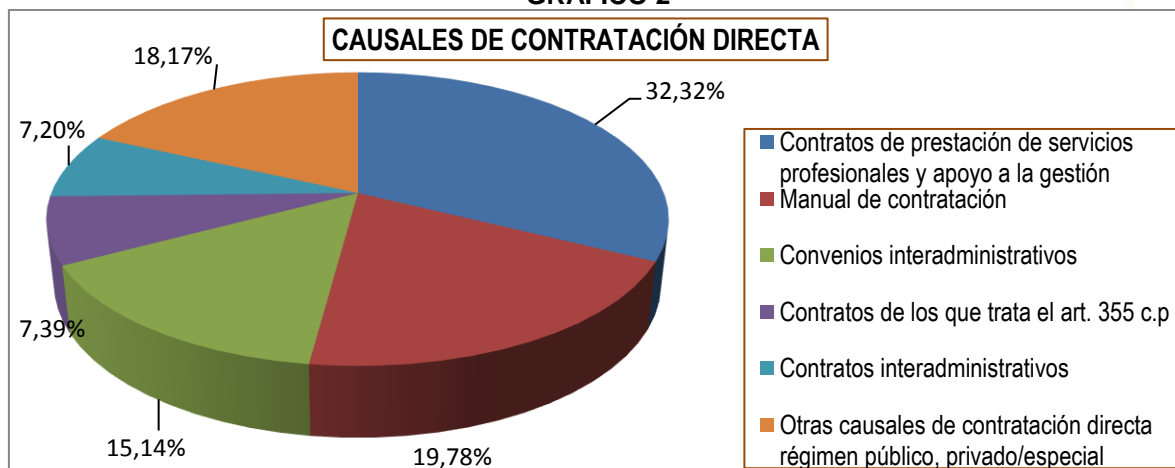
Cifras en millones de pesos

CAUSALES DE CONTRATACIÓN	VALOR	% PART.	No. CONTRATOS	% PART.
Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo a la Gestión	7.235.746,90	32,32%	457.079	53,56%
Manual De Contratación	4.427.014,35	19,78%	175.738	20,59%
Convenios Interadministrativos	3.387.928,67	15,14%	16.150	1,89%
Contratos De Los Que Trata El Art. 355 CP	1.654.905,80	7,39%	7.942	0,93%
Contratos Interadministrativos	1.611.904,05	7,20%	6.018	0,71%
Otras Causales De Contratación Directa Régimen Público, Privado/Especial	4.067.081,52	18,17%	190.409	22,31%
TOTAL	22.384.581,28	100,00%	853.336	100,00%

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.

Dentro de estas diferentes causales, **la contratación de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión es la más utilizada con 457.079 contratos que involucraron recursos \$7.2 billones, es decir el 39,5% del total contratado a través de esa modalidad;** en segundo lugar se ubican los contratos realizados con la utilización de manuales de contratación³, a través de la cual se realizaron 175.738 contratos por \$4.43 billones, es decir el 24,17% del total contratado y en tercer lugar se encuentran los convenios interadministrativos con 16.150 contratos por \$3.39 billones, representativos del 18,50% del valor total contratado en la modalidad en la vigencia analizada.

GRÁFICO 2



Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos Propios AGR.

³ Corresponde a la información reportada por los sujetos de control que no se rigen por las leyes del derecho público, y que por consiguiente, las entidades vigiladas a los establecido en los manuales de contratación adoptados sin discriminar en mayor detalle la tipología o el procedimiento causal utilizado.

2.1. Contratación Directa en el Orden Departamental

El Top 10 de los Departamentos que en el 2017 utilizaron más la contratación directa, se muestra en la tabla 3.

TABLA 3
CONTRATACIÓN DIRECTA – VIGENCIA 2017
DEPARTAMENTOS

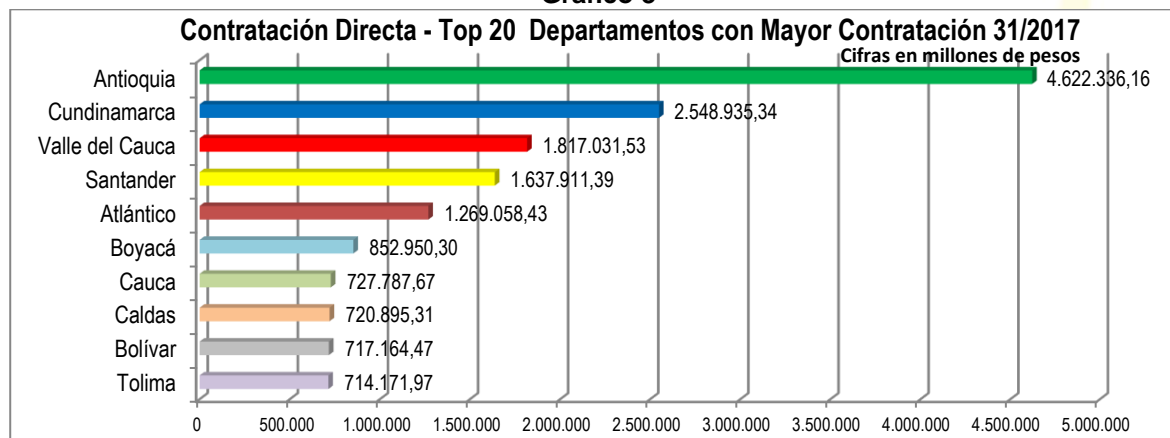
Cifras en millones de pesos

DEPARTAMENTO	Nº DE CONTRATOS	VALOR	% PART.
Antioquia	147.044	4.622.336,16	20,65%
Cundinamarca	74.023	2.548.935,34	11,39%
Valle del Cauca	51.268	1.817.031,53	8,12%
Santander	50.268	1.637.911,39	7,32%
Atlántico	30.487	1.269.058,43	5,67%
Boyacá	37.720	852.950,30	3,81%
Cauca	19.883	727.787,67	3,25%
Caldas	26.737	720.895,31	3,22%
Bolívar	25.412	717.164,47	3,20%
Tolima	39.999	714.171,97	3,19%
Subtotal Top 10	502.841	15.628.242,58	69,82%
TOTAL	853.336	22.384.581,28	100,00%

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos Propios AGR.

En la anterior tabla se observa que en 10 de los 32 departamentos del país, se concentró el 69,82% del total de contratación directa suscrita (\$22.384.581,28 millones) durante la vigencia 2.017, siendo en orden de cuantía de mayor a menor los 5 primeros: Antioquia con 147.044 contratos por valor de \$4.62 billones (20,65%); Cundinamarca con 74.023 contratos celebrados por \$2.54 billones (11,39%); Valle del Cauca con 51.268 contratos en cuantía de \$1.81 billones (8,12%); Santander con 50.268 contratos por valor de \$1.63 billones y Atlántico (7,32%), que celebró 30.487 de estos contratos por \$1.26 billones (5,67%), tal y como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3



Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos Propios AGR.



2.2. Concentración de la Contratación Directa por Número de Contratos

Dentro de los 20 contratistas que mayor número de contratos suscribieron con las entidades territoriales en la vigencia analizada se destacan la Cooperativa de Hospitales de Antioquia –COHAN, con 3.188 contratos suscritos en cuantía de \$15.091,43 millones, seguida por la Distribuciones Medife SAS con 1.603 contratos por valor de \$6.524,28 millones y la Clínica Oftalmóloga San Diego S.A. con 1416 contratos por \$550,77 millones.

TABLA 4
ENTIDADES TERRITORIALES
TOP 20 DE CONTRATACIÓN DIRECTA POR NUMERO DE CONTRATOS

Cifras en millones de pesos

CONTRATISTA	Nº DE CONTRATOS	VALOR
Cooperativa de Hospitales de Antioquia COHAN	3.188	15.091,43
Distribuciones Medife S.A.S.	1.603	6.524,28
Clínica Oftalmológica San Diego SA	1.416	550,77
RP Dental SA	1.186	4.880,89
Suministros y Dotaciones Colombia S.A "SYD"	1.120	28.374,68
Clínica CES	1.074	3.360,44
Aseguradora Solidaria De Colombia Entidad Cooperativa	928	5.687,97
La Previsora S.A. Compañía de seguros	818	14.944,01
Asociación Gremial Especializada En Salud Del Occidente AGESOC	762	54.412,25
Farmaceres S.A.	695	1.614,14
Redihos S.A.S.	653	3.618,70
Clínica Medellín	625	1.817,81
Hospimedicos medellin SA.	606	1.723,53
Macromedicos S.A.S	487	2.004,02
Optica Santa Lucia Ltda	473	345,93
Dispomedicas S.A.S	447	673,45
Gases Industriales de Colombia S.A	446	6.372,19
Ronelly S.A.	442	4.517,79
Disdroblan SA	431	2.496,56
Oxígenos de Colombia Ltda.	426	2.608,73

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.

En relación con el valor contratado, entre los contratistas con mayores cuantías, se destacan, el Instituto Nacional de Vías con 3 contratos por \$245.356,88 millones, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA con 5 contratos por \$132.955,04 millones, Puerta de Oro – Empresa de Desarrollo del Caribe SAS con 17 contratos por \$121.256,11 millones, Huawei Technologies Colombia S.A.S con 12 contratos por \$119.874,70 millones y la Unidad Estomatológica Las Vegas LTDA con 100 contratos por \$85.167,58 millones. En la tabla 5 se observa el top 20 de contratistas con mayores valores contratados en la vigencia.



TABLA 5
ENTIDADES TERRITORIALES
TOP 20 DE CONTRATACIÓN DIRECTA POR VALOR DE LA CONTRATACIÓN
Cifras en millones de pesos

CONTRATISTA	N° DE CONTRATOS	VALOR
Instituto Nacional de Vías	3	245.356,88
Instituto Para el Desarrollo de Antioquia IDEA	5	132.955,04
Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe SAS	17	121.256,11
Huawei Technologies Colombia S.A.S	12	119.874,70
Unidad Estomatológica Las Vegas LTDA	100	85.167,58
Cristalería Peldar S.A.	11	72.555,18
Asociación Gremial Especializada En Salud Del Occidente AGESOC	762	54.412,25
Asociación De Trabajadores Del Sistema De Salud Seguridad Social Y Saneamiento Ambiental-DARSALUD AT	21	52.831,16
Constructora Capital S.A.	3	49.691,17
Corporación Para El Desarrollo Social TANAI JAWA	1	49.484,35
Konekta Temporal Limitada	28	49.063,77
Corporación Social Educativa Paz y Futuro	2	46.406,31
Corporación de Eventos Ferias y Espectáculos de Cali - CORFECALI	22	45.247,14
Corporación Interuniversitaria de Servicios CIS	186	43.620,68
Procardio Servicios Médicos Integrales Ltda	6	42.373,50
Colombiana de Temporales S. A.	8	41.824,87
Alianza Fiduciaria S.A. FIDEICOMISOS	21	41.685,93
IDESAN	20	41.345,45
Samsung Electronics	6	40.427,07
Laboramos S.A.S	56	38.019,76
TOTAL	1290	1.413.598,90

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos Propios AGR.

Estos 20 contratistas contrataron en el nivel territorial un total de \$1,41 billones, que corresponden al 6,32% del valor total de la contratación directa (\$22.384.581,28 millones) realizada por las entidades territoriales del país durante la vigencia 2017.

3. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES



Y DE APOYO A LA GESTIÓN

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, corresponden a una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional, dado que es el mecanismo legal con que cuentan las Entidades para suplir sus necesidades para la correcta prestación del servicio público. Así, se pueden suplir de manera sumaria las necesidades meramente transitorias o aquellas con vocación de permanencia.

Puntualmente, el ordenamiento jurídico colombiano prevé tales circunstancias en las causales de esta modalidad de contratación. Siendo la más común aquella que prevé la falta de personal en planta suficiente para atender el volumen de trabajo y/o con las cualidades suficientes para las labores requeridas.

De acuerdo con lo estipulado por la honorable Corte Constitucional en sentencia T-104-17, se requiere demostrar la existencia de estos tres elementos:

- La prestación del servicio,
- Se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y
- Se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.

Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 en los siguientes eventos:

- Cuando se acuerde la prestación de servicios relacionada con la administración o funcionamiento de la entidad pública.
- Cuando no se pacte subordinación, porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada.
- Cuando se acuerde un valor por honorarios prestados.
- Cuando la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados, es decir, cuando la entidad pública requiera adelantar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los empleados públicos.

En la tabla siguiente, se detalla la incidencia de la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, frente a las demás diversas modalidades de contratación utilizadas por las entidades territoriales en la vigencia analizada. Se observa la preponderancia de esta clase de contratos frente a las diversas modalidades contractuales utilizadas.

TABLA 6



ENTIDADES TERRITORIALES
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA
GESTIÓN FRENTE A LAS DEMÁS MODALIDADES DE CONTRATACION

Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	N° DE CONTRATOS	VALOR	% PART.
1. Contratación Directa	853.336	22.384.581,28	64,47%
Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión	457.079	7.235.746,90	20,84%
Otras Causales de Contratación Directa	396.257	15.148.834,38	43,63%
2. Otras Modalidades de Contratación	123.004	12.338.710,72	35,53%
TOTAL 1 + 2	976.340	34.723.292,00	100,00%

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.

El valor de los Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión representa el 20,84% del total de la contratación suscrita por las entidades territoriales en la vigencia analizada y el 32,32% del total de la contratación directa del periodo.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia 614 de 2009 señaló que el ejercicio de las funciones permanente a cargo de la administración pública, debe realizarse con la utilización del personal de planta, de tal forma que la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión sea una modalidad de trabajo de carácter excepcional⁴.

No obstante, dadas las cifras de contratación anteriormente señaladas, encuentra la Auditoría General de la República que la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se ha convertido en una de las tipologías contractuales de mayor utilización por parte de la administración territorial, situación que debe llamar la atención de las diferentes entidades, así como de los órganos de control, a fin de evaluar desde sus competencias la situación correspondiente.

3.1. Contratos de Prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión – Comportamiento por Departamento.

⁴ “La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues **el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.**” (resaltado fuera del texto)



Los cinco Departamentos con mayor contratación directa por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión son en su orden: Antioquia con 20.430 contratos por valor de \$767.862,076 millones, Cundinamarca con 38.851 contratos por \$664.441,046 millones, Valle del Cauca con 32.800 contratos por \$647.279.870 millones, Atlántico con 25.220 contratos por \$564.265,942 millones y Santander con 32.566 contratos por \$533.731,851 millones.

TABLA 7
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA
GESTIÓN DEPARTAMENTOS – VIGENCIA 2017

Cifras en millones de pesos

DEPARTAMENTO	Nº DE CONTRATOS	VALOR	% PART
Antioquia	20.430	767.862,08	10,61
Cundinamarca	38.851	664.441,05	9,18
Valle del Cauca	32.800	647.279,87	8,95
Atlántico	25.220	564.265,94	7,80
Santander	32.566	533.731,85	7,38
Bolívar	20.693	310.113,38	4,29
Cauca	12.338	308.033,01	4,26
Tolima	23.460	306.578,44	4,24
Boyacá	21.490	303.879,77	4,20
Huila	21.095	299.288,99	4,14
Nariño	38.627	288.479,21	3,99
Risaralda	13.043	242.161,01	3,35
Córdoba	9.895	229.336,38	3,17
Casanare	11.108	226.561,93	3,13
Meta	11.673	188.309,20	2,60
Norte de Santander	18.375	181.144,25	2,50
Caldas	14.400	180.818,43	2,50
Cesar	10.427	179.207,80	2,48
Magdalena	18.594	145.874,89	2,02
La Guajira	9.894	99.447,92	1,37
Sucre	6.528	91.250,63	1,26
Quindío	12.847	89.771,99	1,24
Caquetá	4.762	82.494,99	1,14
Putumayo	5.692	53.317,55	0,74
Chocó	3.014	42.832,68	0,59
Arauca	6.904	34.637,89	0,48
Vichada	3.425	34.218,42	0,47
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1.885	32.454,79	0,45
Guaviare	2.480	27.448,77	0,38
Amazonas	1.989	25.081,76	0,35
Guainía	1.279	23.303,98	0,32
Vaupés	1.129	20.087,06	0,28
Bogotá D.C.	166	12.030,99	0,17
TOTAL	457.079	7.235.746,90	100,00

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.

3.2. Contratos de Prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión – Comportamiento por Municipio



A nivel municipal, las 15 entidades territoriales con mayor contratación por prestación de servicios son: Santiago de Cali con 24.503 contratos por \$495.273,96 millones (6,84%), Medellín con 6.525 contratos por \$415.239,83 millones (5,74%), Barranquilla con 6.189 contratos por \$270.786,09 millones (3,74%), Cartagena con 9.053 contratos por \$178.045,91 millones (2,46%), y Popayán con 2.044 contratos por \$115.631,49 millones (1,60%).

TABLA 8
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES
Y DE APOYO A LA GESTIÓN
TOP 15 DE MUNICIPIOS CON MAYOR CONTRATACIÓN

Cifras en millones de pesos

DEPARTAMENTO	CONTRATOS	% PART	VALOR	% PART
Cali	24.503	5,36%	495.273,96	6,84%
Medellín	6.525	1,43%	415.239,83	5,74%
Barranquilla	6.189	1,35%	270.786,09	3,74%
Cartagena	9.053	1,98%	178.045,91	2,46%
Popayán	2.044	0,45%	115.631,49	1,60%
Bucaramanga	2.830	0,62%	107.816,31	1,49%
Pereira	5.553	1,21%	77.152,77	1,07%
Soledad	5.394	1,18%	76.060,85	1,05%
Soacha	2.869	0,63%	62.313,51	0,86%
Pasto	3.250	0,71%	60.521,23	0,84%
Ibagué	3.194	0,70%	59.407,46	0,82%
Neiva	3.277	0,72%	52.626,69	0,73%
Manizales	1.949	0,43%	49.449,50	0,68%
Cúcuta	3.323	0,73%	44.517,78	0,62%
Buenaventura	2.645	0,58%	44.072,46	0,61%

Fuente: Sistema SIA Observa - Auditoría General de la República. Información con corte al 31/12/2017, consultada el 22/10/2018 y Cálculos propios AGR.



4. CONCLUSIONES

4.1. Del análisis de la información reportada por las entidades territoriales a través del sistema SIA Observa, se puede concluir que la modalidad de la contratación directa se ha convertido en la regla y no excepción como lo ha señalado el estatuto de contratación pública, pues como se observa en el presente documento, el 64,47% de los contratos celebrados por las entidades del orden territorial han sido suscritos mediante uso de esta modalidad contractual. Mientras tanto, la Licitación Pública, que constituye la regla general de celebración contratos según las normas que rigen el tema contractual, apenas alcanza el 20,01% de participación en la estructura territorial de la contratación por modalidad.

Tal como lo señala el Consejo de Estado en la Sentencia 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715) citada en el documento, los mecanismos, modalidades o procesos de selección existentes en el estatuto han sido creados para la escogencia de la persona más idónea y la oferta más favorable o ventajosa para la celebración del contrato con la administración, que serán menos o más rigurosos en función a ciertos elementos, como la cuantía, el tipo o naturaleza del contrato o el objeto de los bienes y servicios requeridos. El estatuto contractual en sus disposiciones vigentes, estableció entre las modalidades, la licitación pública y la contratación directa, siendo la primera de ellas la regla general para la selección del contratista y la segunda la excepción (Art. 2° Ley 1150 de 2007).

4.2. Llama la atención de este organismo de control el hecho de que 20 contratistas en la vigencia 2017, hallan contratado en el nivel territorial un total de \$1,49 billones, que corresponden al 6,66% del valor total de la contratación directa (\$22.384.581,28 millones) realizada por las entidades territoriales del país durante la vigencia 2017.

4.3. El principal mecanismo a través del cual se efectúa la contratación pública en las entidades territoriales, es el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, tipología contractual a través de la cual se suscribieron 457.079 contratos por valor de \$7.235.746,90 millones (20,84% del total de contratos celebrados por los entes territoriales en la vigencia analizada).

De conformidad con la Sentencia C -824/13 la carrera administrativa es un eje axial de la Constitución, por lo cual al empleo público se debería acceder por mérito y concurso; sin embargo, de acuerdo con las cifras enunciadas el mecanismo del contrato de prestación de servicios puede haberse transformado en una herramienta para eludir los concursos y crear nominar paralelas

Todo lo anterior, merece especial atención tanto por las entidades gubernamentales regionales, como por los organismos de control fiscal territorial, con el fin de garantizar que los procesos contractuales se encaminen a resolver las necesidades reales de la población, más que a suplir necesidades de las plantas de personal, para mantener el funcionamiento normal de las entidades.

