

Abril de 2023

***Se estima que la
intermediación por
contratación
interadministrativa le costó al
país entre 2019 y 2022:
5,42 billones de pesos.***

La Auditoría General de la República (AGR) realizó un análisis a la contratación pública territorial durante el periodo 2019-2022. El informe realizado pone en alerta a las contralorías territoriales sobre la vigilancia y control que debe hacerse a los contratos y convenios interadministrativos.

La contratación interadministrativa, es decir aquella que se realiza mediante convenios y contratos interadministrativos, convenios de asociación y convenios de cooperación, se caracteriza por establecer acuerdos jurídicos entre entidades públicas o con particulares en el caso de celebración convenios de asociación, para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas y compartir recursos. Estos acuerdos buscan optimizar la gestión pública y mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos.

La Ley 1150 de 2007 establece que estos contratos y convenios deben asociar entidades idóneas para ejecutar sus actividades, es decir, que las entidades involucradas deben tener la capacidad técnica y operativa necesaria para llevar a cabo las tareas establecidas en el acuerdo. Adicionalmente, el artículo 3o de la Ley 80 de 1993 establece los fines de la contratación estatal poniendo de presente que la ejecución de los contratos busca el cumplimiento de los fines estatales, la eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, la misión de los organismos de control es cuidar los recursos públicos que se ejecutan a través de las diversas modalidades de contratación, en este caso la contratación interadministrativa.

La Auditoría General de la República analizó una muestra de 76.785 contratos y convenios interadministrativos suscritos en el territorio durante el periodo 2019-2022, cuyo valor asciende al monto de **27,1 billones de pesos**, según la información validada por los ordenadores del gasto de las entidades territoriales que la reportan en el Sistema de Información de Auditoría SIA-OBSERVA.

El siguiente gráfico describe la magnitud de este tipo de contratación, en términos presupuestales.

Gráfico 1. Contratación interadministrativa territorial 2019-2022



Fuente: Auditoría General de la República Sistema de Información de Auditoría-SIA, Módulos SIREL y OBSERVA.

*La muestra analizada pertenece a los contratos validados por el ordenador del gasto en las entidades territoriales

Costosa intermediación en la contratación interadministrativa

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se deben desarrollar de acuerdo con los principios de transparencia, economía y responsabilidad, lo que implica la búsqueda de la eficiencia en el gasto del recurso público ponderando la satisfacción de las necesidades del Estado y el costo en el que se incurre, sobre la facilidad para ejecutar los recursos públicos, que representa la contratación directa mediante contratación interadministrativa.

De acuerdo con el análisis realizado, el costo promedio de intermediación se estimó en 20%, lo cual significa que en dicho periodo las entidades territoriales gastaron en la intermediación por la suscripción de estos contratos **5,42 billones de pesos**; este valor es significativo para las finanzas del Estado si se tiene en cuenta que equivale a la cuarta parte del recaudo previsto en 2023 por la reforma tributaria.

La contratación interadministrativa limita la libre competencia, la pluralidad de oferentes y la selección objetiva.

La Ley 1150 del 2007 que introduce medidas para la eficiencia y transparencia de la Ley 80 de 1993, determina las modalidades y establece como regla general para la contratación la licitación pública. Sin embargo, la contratación directa durante el período analizado fue de 143,7 billones de pesos lo que corresponde al 68,3% de toda la contratación realizada. De esta cifra, 27,1 billones de pesos fueron por contratación interadministrativa; es decir, la contratación directa que la ley determina como modalidad excepcional, se ha convertido en la modalidad más utilizada para la ejecución contractual en el territorio.

El mayor valor ejecutado de la contratación interadministrativa se presentó durante 2021, año en el que se registró un valor de **10,3 billones de pesos**, duplicando así el uso de la contratación interadministrativa para ejecutar los recursos públicos del territorio, respecto a los años anteriores.

Asimismo, se observó que, aunque normativamente este tipo de convenios se realiza para mejorar la eficiencia en el manejo del erario, ampliar la capacidad técnica o tecnológica de una entidad que debe estar al servicio de los intereses generales y cumplir con los principios de la función pública, en la práctica **se utiliza para gastar recursos evadiendo la selección objetiva y engrosando la contratación directa en un 13%**.

¿Se atienden las necesidades del territorio con la contratación interadministrativa?

Cerca del 20% de los recursos ejecutados mediante la contratación interadministrativa se destinan a gastos que no atienden la misión de los sectores de interés del Estado, en la medida en que corresponden a gastos destinados a sectores como “gestión pública” o “fortalecimiento institucional”, cuya suma (**4,9 billones de pesos**) es más alta que la inversión realizada en sectores como educación, agua potable y saneamiento básico o vivienda (Ver gráfico 2). Lo anterior, vulnera el principio de priorización del gasto público social, previsto en la Ley 152 de 1994, ley orgánica que orienta la planeación del desarrollo territorial.



Aunque los convenios y contratos interadministrativos hacen parte de la ejecución formal del presupuesto, existe el riesgo de que el recurso público ejecutado por esta vía, no se articule a la satisfacción efectiva de las necesidades de la población, mediante la adquisición de los bienes o servicios que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines.

En el siguiente cuadro se comparan los recursos invertidos en diferentes sectores de la administración pública.

**Cuadro 1. Contratación interadministrativa territorial por destinación del gasto
(Valor en millones de pesos)**

Destinación del gasto	Convenios y contratos interadministrativos	Participación del valor total
Salud y Protección Social	\$ 4,718,101	17.41%
Infraestructura Vial	\$ 3,044,911	11.23%
Fortalecimiento Institucional	\$ 2,895,799	10.68%
Educación	\$ 2,849,090	10.51%
Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 2,300,871	8.49%
Gestión Pública	\$ 2,003,828	7.39%
Deporte y Recreación	\$ 904,381	3.34%
Cultura	\$ 797,143	2.94%
Social	\$ 784,141	2.89%
Servicios Públicos	\$ 766,541	2.83%
Ordenamiento Territorial	\$ 708,120	2.61%
Vivienda	\$ 696,143	2.57%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 599,781	2.21%
Comercio, Industria y Turismo	\$ 543,101	2.00%
Servicios de Transporte	\$ 480,316	1.77%
Defensa y Seguridad	\$ 458,403	1.69%
Agricultura	\$ 384,551	1.42%
Minas y Energía	\$ 376,612	1.39%
Inclusión Social y Reconciliación	\$ 324,510	1.20%
Protección Social	\$ 273,571	1.01%
Agropecuaria	\$ 261,988	0.97%
Gestión del Riesgo	\$ 254,824	0.94%
Ciencia y Tecnología	\$ 169,425	0.63%
Prevención y Atención de Desastres	\$ 141,797	0.52%
Comunicaciones	\$ 132,007	0.49%
Industria de Licores	\$ 89,856	0.33%
Telecomunicaciones	\$ 53,548	0.20%
NO REPORTADO POR ENTIDAD	\$ 26,712	0.10%
Publicidad y Eventos	\$ 20,100	0.07%
Financiero (Calificadoras de riesgo, compr	\$ 19,014	0.07%
Ayuda Humanitaria	\$ 13,994	0.05%
Población Desplaza	\$ 9,243	0.03%
Concesión Apuestas	\$ 858	0.00%
Total general	\$ 27,103,279	100.00%

Fuente: Auditoría General de la República Sistema de Información de Auditoría-SIA, Módulo OBSERVA.

Recurrencia en la utilización de contratación interadministrativa en algunas zonas del país

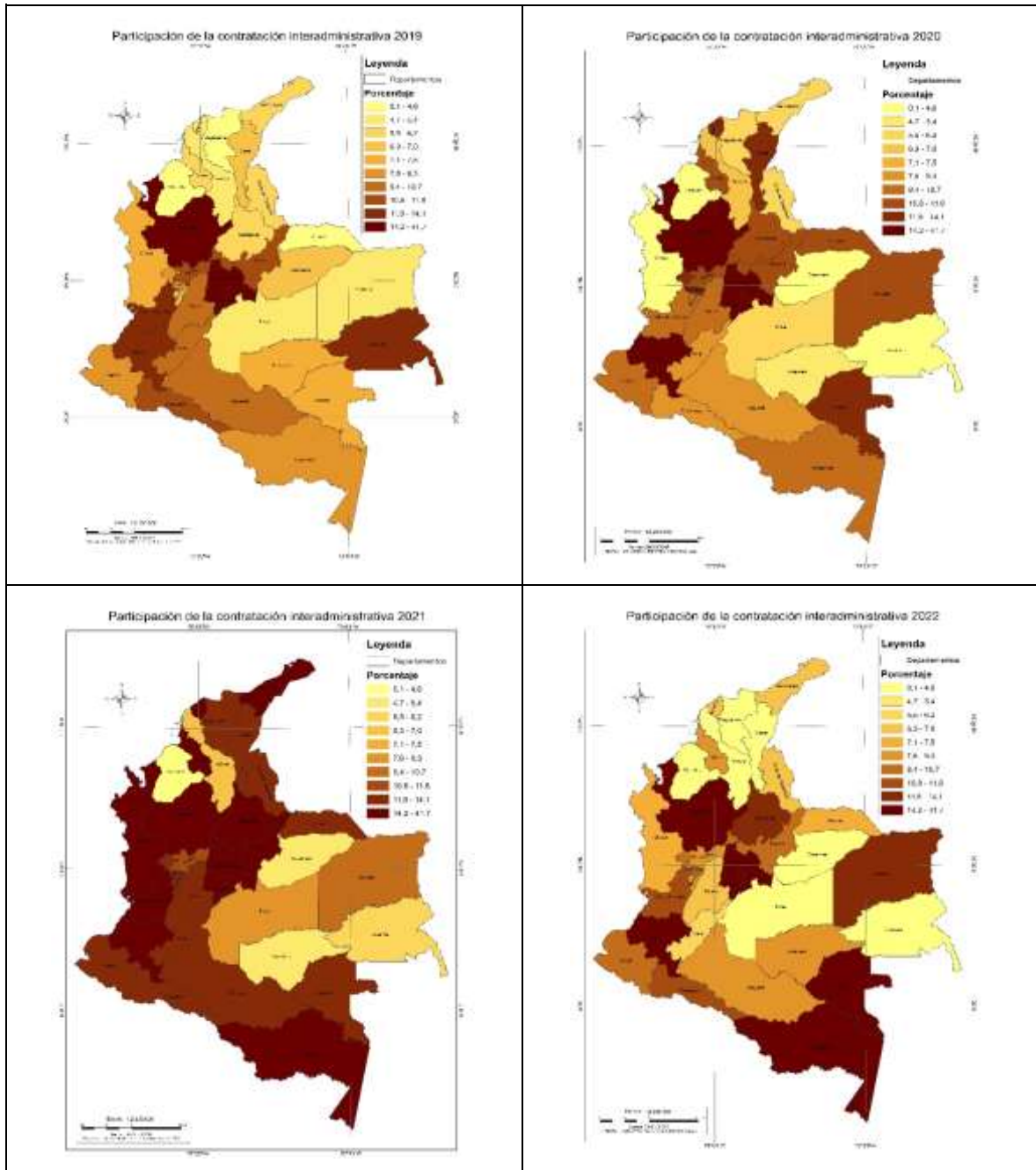
Según la AGR, la mayor concentración de la contratación interadministrativa se evidenció en los departamentos de **Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Cauca, Amazonas y Vaupés**. De otra parte, las capitales con mayor recurrencia en la contratación interadministrativa son **Tunja, Medellín, Popayán, Leticia, Mitú y Barranquilla** (Ver gráfico 3).

Durante el período analizado **Bogotá suscribió 8.029 contratos interadministrativos por valor de 4,1 billones; asimismo, Antioquia suscribió 3.978 por valor de 3,5 billones de pesos**. Esto llama la atención, teniendo en cuenta el desarrollo administrativo e institucional de estas ciudades no requeriría una inversión tan cuantiosa en estos sectores. Los montos contratados de forma directa, por el régimen especial del que goza la contratación interadministrativa son bastante significativos.

Las siguientes gráficas muestran el comportamiento de la concentración de la contratación interadministrativa en Colombia.

Gráfico 3. Mapa de la concentración en contratación interadministrativa 2019-2022





Fuente: Elaboración propia con la información del Sistema de Información de Auditoría-SIA, Módulo OBSERVA. Auditoría General de la República

Riesgos de la contratación interadministrativa en el territorio

La contratación interadministrativa causa preocupación a la Auditoría General de la República que advierte sobre los posibles riesgos en el buen uso de los recursos públicos territoriales:

- **Costosa intermediación en la contratación interadministrativa:** la contratación interadministrativa conlleva un costo por la intermediación entre entidades, relacionada con la coordinación y la tramitación del contrato. En algunos casos, esta intermediación puede llegar al 30% del valor del contrato.
- **Desconexión de la contratación interadministrativa con las necesidades en el territorio:** La contratación interadministrativa debe estar al servicio de los intereses generales y cumplir con los mismos principios de la función pública. Sin embargo, este tipo de contratación, aunque facilita la ejecución del recurso público no necesariamente se ha destinado a priorizar ni impactar la satisfacción de las necesidades de la población en el territorio.
- **Limitación de la libre competencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva:** Por el régimen especial del que goza la contratación interadministrativa, es posible que se limite la libre competencia de oferentes lo que puede llevar a una concentración de la contratación en pocos contratistas y en consecuencia a economías oligopólicas. De otra parte, mediante esta modalidad las entidades pueden contratar a otras entidades o a particulares sin suficiente ponderación de su capacidad técnica y financiera para realizar el trabajo contratado. Esto puede llevar a un incumplimiento de las obligaciones contractuales y a un impacto negativo en la calidad del servicio prestado.

La Auditoría General de la República hace un llamado de alerta a las contralorías territoriales y las invita a realizar una exhaustiva vigilancia y control a este tipo de contratación, especialmente en la observancia de los principios de la contratación pública de economía, eficiencia, eficacia y celeridad, a la luz de los riesgos identificados y en especial en aquellos departamentos y municipios con mayor recurrencia.

En virtud de la misión de coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, la Auditoría General de la República considera que el Sistema Nacional de Control Fiscal colombiano, debe encaminar sus esfuerzos para que el control fiscal observe y vigile más allá de la ejecución formal del recurso público y articule la ejecución presupuestal y contractual con la satisfacción de los fines del Estado y las necesidades de la población en el territorio.