

Análisis de la contratación pública territorial 2020-2024

Observatorio de Política Pública de Control Fiscal Auditoría General de la República

Fecha de elaboración: mayo de 2025

Introducción

La Auditoría General de la República- AGR ofrece una descripción de la contratación realizada a partir de los recursos públicos en el ámbito territorial durante los años 2020 a 2024, con el ánimo de contribuir al conocimiento que tienen las contralorías territoriales y la sociedad en general sobre el uso de los recursos públicos en sus regiones. Los datos aquí presentados han sido reportados por las contralorías territoriales en el Sistema Integral de Auditoría- SIA de la AGR, módulo OBSERVA. En este sentido, se analizan las características de la contratación, su evolución por cuantía, cantidades de contratos, tipologías y destinación sectorial de recursos.

Asimismo, se estudia la forma en cómo estas características y tendencias muestran prácticas que pueden llegar a afectar la eficiencia del gasto, la transparencia y la participación. Este boletín busca brindar insumos para la toma de decisiones en la vigilancia de la gestión fiscal y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Los tableros que presentan evolución en valor tienen en cuenta los efectos de los precios anuales.

Características generales de la contratación pública territorial 2020-2024

El siguiente tablero presenta la descripción general de la contratación pública territorial en el periodo 2020-2024. En promedio, se suscribieron 1.213.020 contratos al año. El valor promedio de un contrato en el período es de \$59.002.838.

Tablero 1. Datos descriptivos contratación pública territorial 2020-2024
(cifras en pesos corrientes)

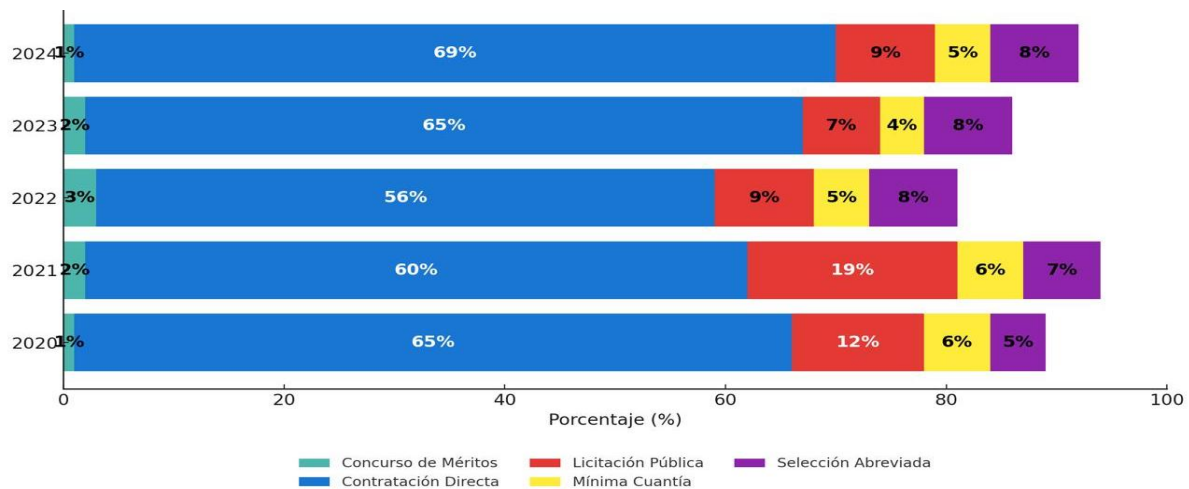


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIA OBSERVA 2020-2024

Las modalidades de selección por concurso de méritos y de licitación pública, son deseables porque proporcionan señales sobre transparencia y libertad de competencia, a diferencia de esquemas como la contratación directa, donde no se exige la pluralidad de oferentes.

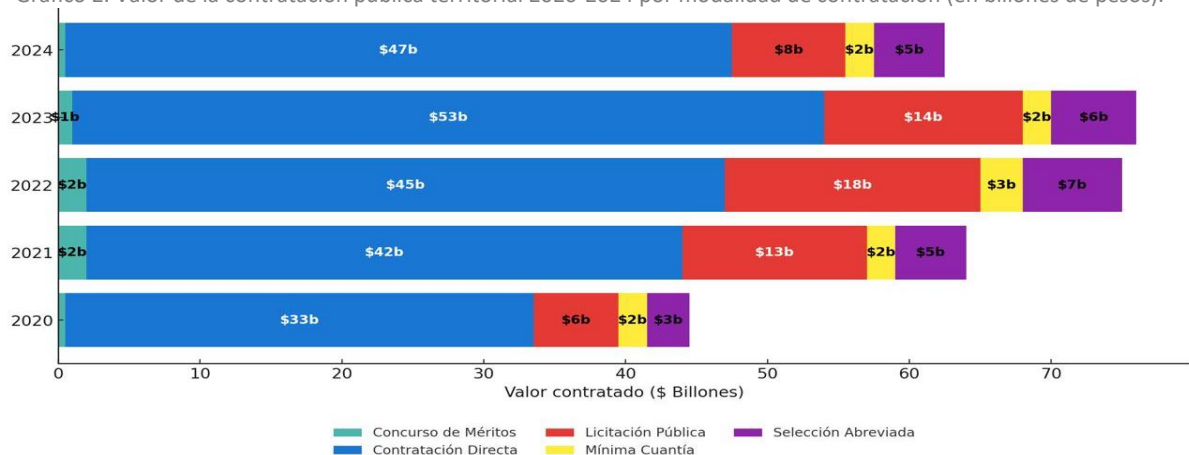
En el gráfico 1 se destaca la marginalidad de las contrataciones realizadas por concurso de méritos, en contraste con la marcada concentración de la modalidad de contratación directa.

Gráfico 1. Porcentaje del valor de la contratación pública territorial 2020-2024 por modalidad de contratación.



Asimismo, porcentualmente se puede apreciar en el gráfico 1, que la modalidad de contratación directa representa más del 60% de la contratación anual, consolidándose como la principal forma de ejecución de recursos públicos en el ámbito territorial. Esta situación, por el volumen de recursos, denota la importancia de realizar un seguimiento detallado a esta modalidad de contratación.

Gráfico 2. Valor de la contratación pública territorial 2020-2024 por modalidad de contratación (en billones de pesos).



Si se clasifica el conjunto de contratos directos en régimen especial y contrataciones directas, en cantidad, las licitaciones públicas presentan un comportamiento que no varía significativamente con

los años (Gráficos 3 y 4). Mientras que, en promedio se realizan 4.077 licitaciones por valor de \$11,8 billones, en contratación directa se realizan 668.570 contratos por valor de \$25,8 billones de pesos.

Gráfico 3. Cantidad total de contratación pública territorial 2020-2024 por modalidad de contratación.

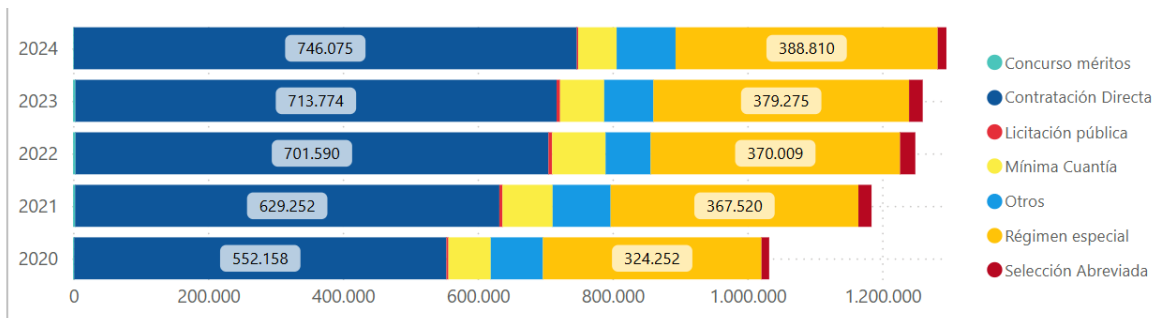
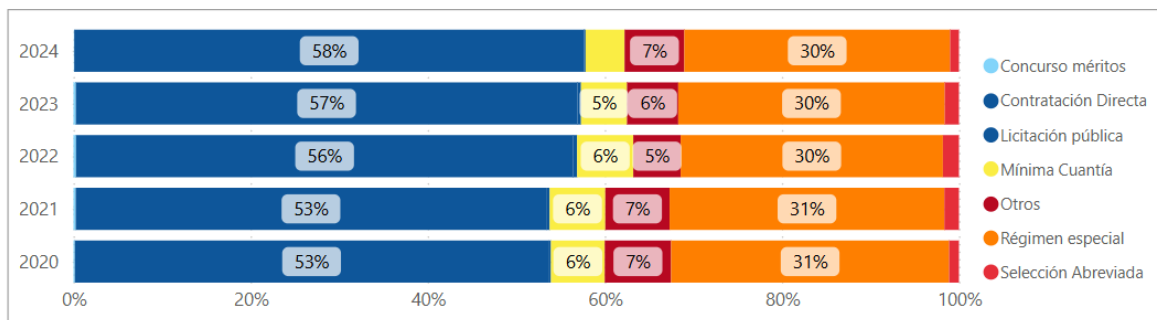


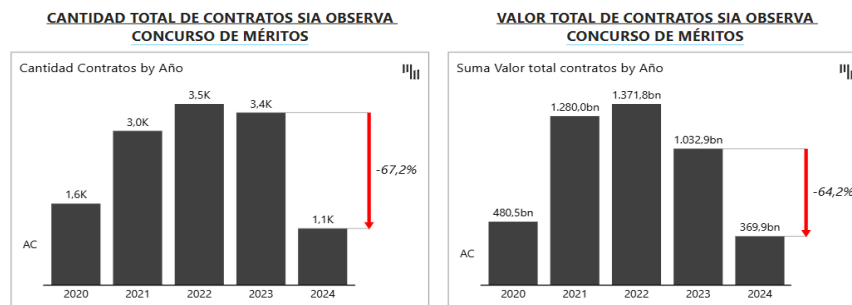
Gráfico 4. Porcentaje total de la cantidad de contratos públicos territoriales 2020-2024 por modalidad de contratación.



La marginalidad de la modalidad concurso de méritos en la contratación pública territorial

Analizando la modalidad de concurso de méritos, se aprecia una disminución significativa tanto en cantidad como en valor, que superan el 60% entre los años 2023 y 2024.

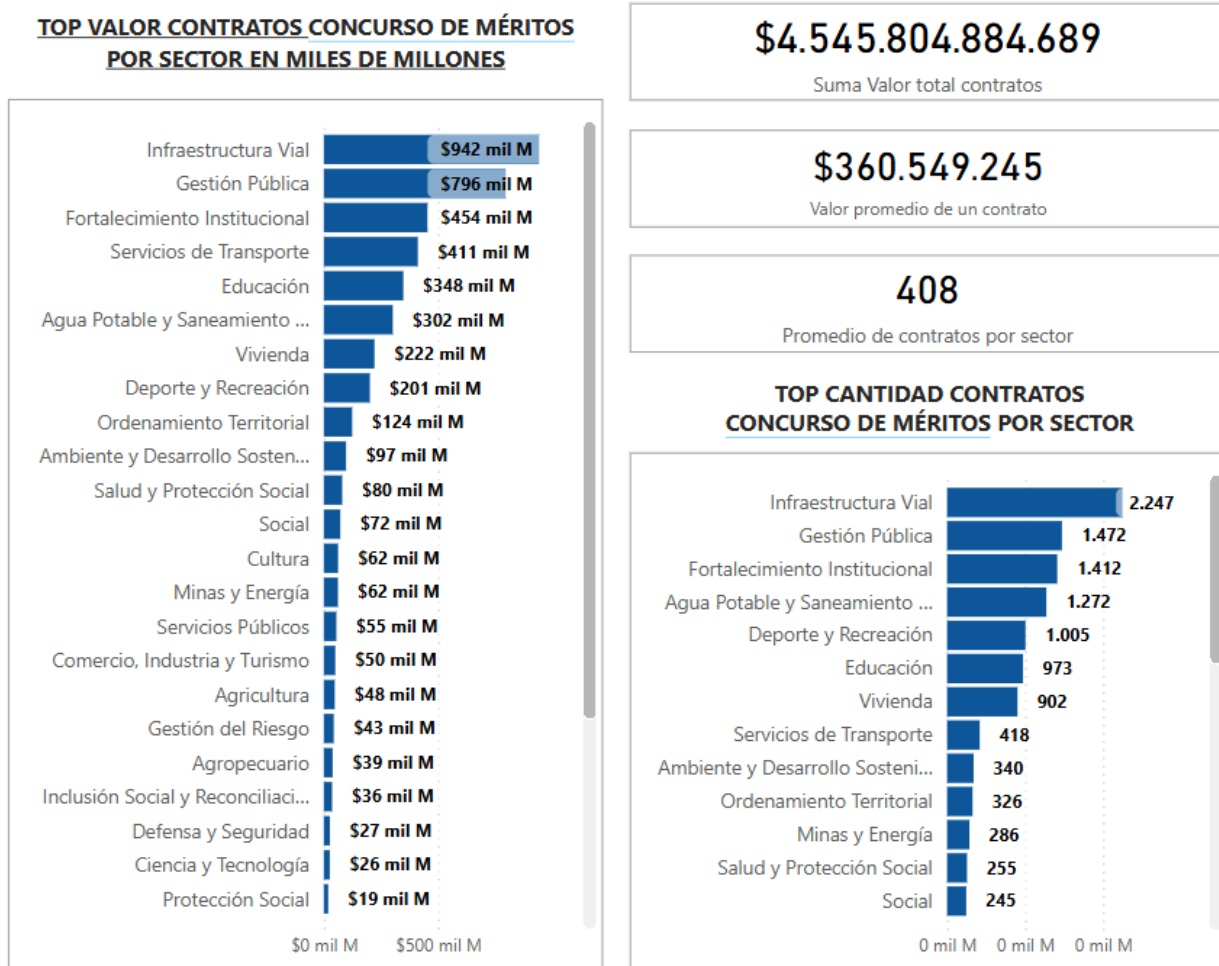
Tablero 2. Cantidad y cuantía de contratos por modalidad de concurso de méritos



En relación con los sectores de destinación de los recursos bajo la modalidad de concurso de méritos, se evidencia que los mayores valores en el período corresponden a: Infraestructura, Gestión Pública y Fortalecimiento Institucional, como se aprecia en el tablero 3.

Llama la atención la destinación de recursos en los rubros Gestión Pública y Fortalecimiento Institucional; estos concentran una proporción significativa de la inversión territorial después de la Infraestructura Vial, incluso por encima de sectores prioritarios como Educación o Agua Potable. Este comportamiento plantea alarmas sobre la adecuada priorización de gasto público social en los planes de desarrollo territoriales.

Tablero 3. Sectores del gobierno, cantidad y cuantía de contratos por modalidad de concurso de méritos



Infraestructura Vial y Educación, los sectores que más usan la licitación pública

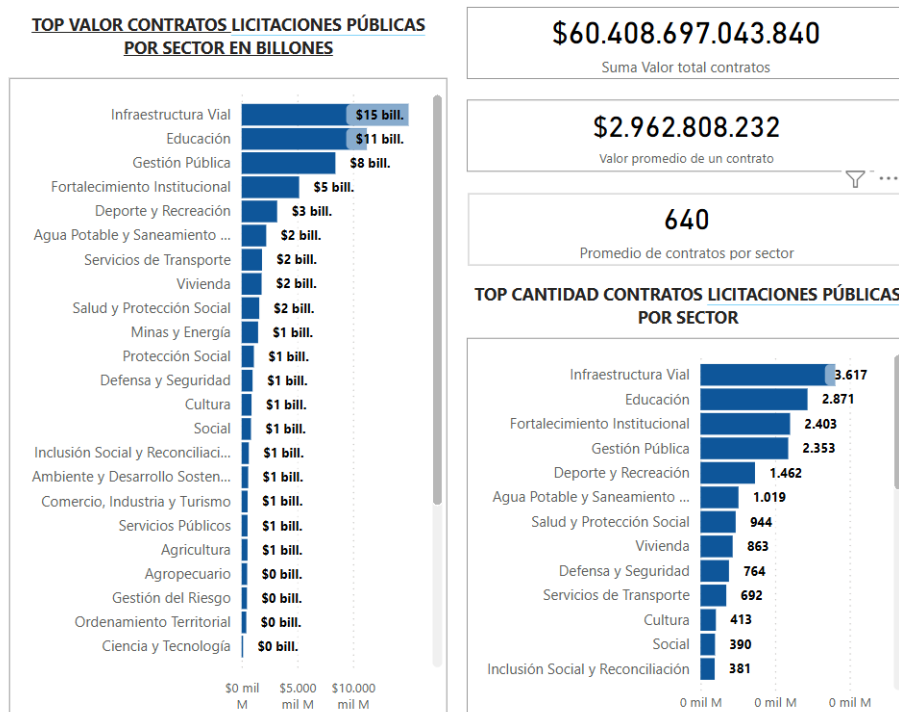
En relación con la licitación pública, las cuantías promedio por contrato son sustancialmente más altas que en otros mecanismos de selección (ver tablero 4).

Para el periodo 2020-2024, la Infraestructura Vial es el sector que concentra la mayor proporción del valor contratado mediante licitación y se destaca el sector Educación que, reporta un total de \$11 billones y se ubica como el segundo sector en inversión bajo esta modalidad.

Llama nuevamente la atención que los sectores administrativos en los que se clasifica el gasto, como Gestión Pública y Fortalecimiento Institucional, mantienen una alta participación en esta modalidad (licitación) ocupando el tercer y cuarto lugar en el total de la inversión pública territorial, respectivamente, con una suma total de \$13 billones entre ambos sectores. En contraste con las necesidades de priorización del gasto público social, este valor representa la inversión total de otros ocho (8) sectores de inversión, por ejemplo, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y Cultura, entre otros.

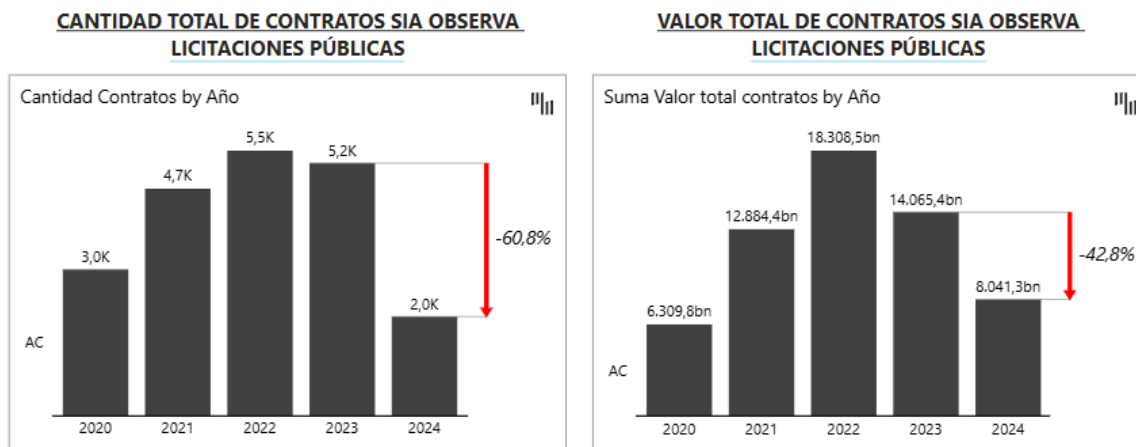
Lo anterior, refuerza la alerta sobre la necesidad de verificar la correcta priorización del gasto público en los planes de desarrollo territorial. En otras palabras, se deben verificar los criterios con los que las administraciones locales están programando su presupuesto.

Tablero 4. Cantidad y cuantía de contratos por modalidad de licitación pública



De otra parte, en el tablero 5 se puede ver que entre 2023 y 2024 hay un 60.8% menos de contratos adjudicados bajo esta modalidad y una reducción del 42.8% en los valores contratados.

Tablero 5. Cantidad y cuantía de contratos por modalidad de licitación pública

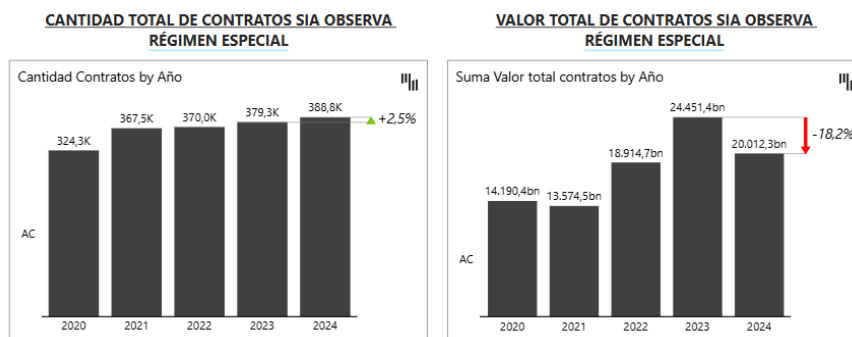


El régimen especial una tipología cada vez más utilizada

En relación con la contratación a través de régimen especial, el análisis se centra en los contratos que no están sujetos a la normativa general de contratación pública (Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias), sino que tienen reglas contractuales específicas definidas en los manuales de contratación propios, similares a las normas del derecho privado.

A continuación, el tablero 6 presenta las características más importantes de la contratación pública territorial mediante el régimen especial.

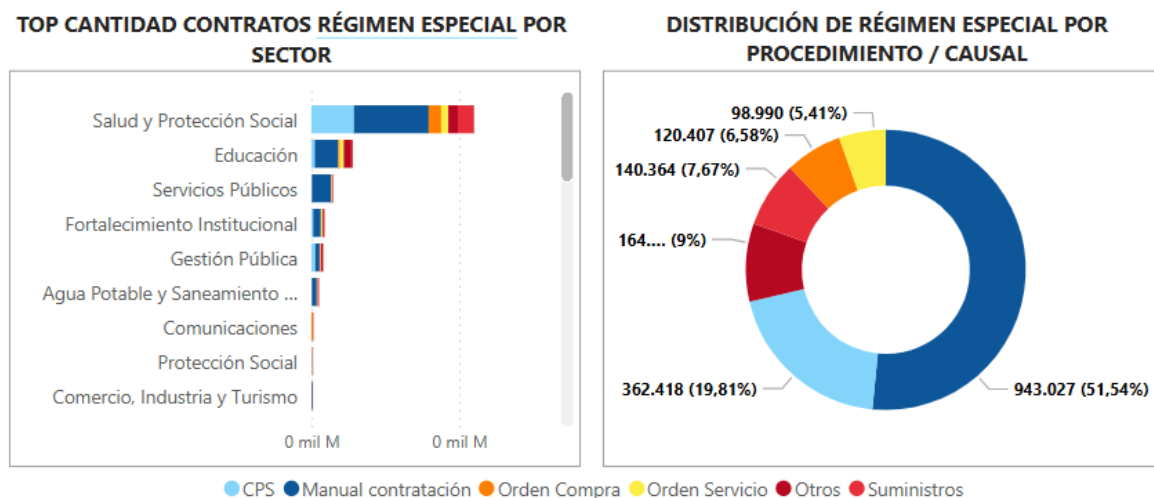
Tablero 6. Cantidad, cuantía de contratos y causales de la contratación pública territorial mediante régimen especial



Los datos disponibles muestran una leve tendencia al crecimiento salvo en la última vigencia, que muestra una disminución del 18,2%. Sin embargo, en 2024 esta modalidad representó el 30% de la contratación de la vigencia. En este sentido, se plantea un cuestionamiento sobre el uso excepcional de este régimen, que en la práctica dejó de serlo y se ha convertido en una vía ordinaria de ejecución contractual.

En el tablero 7, se identificó que el 51.5% de los contratos de régimen especial se adjudicaron con base en el manual de contratación de las respectivas entidades, sin que ello implique la aplicación de los controles y las exigencias de publicidad y selección objetiva que impone el estatuto general de contratación pública.

Tablero 7. Análisis de la contratación pública territorial mediante régimen especial, por sector administrativo

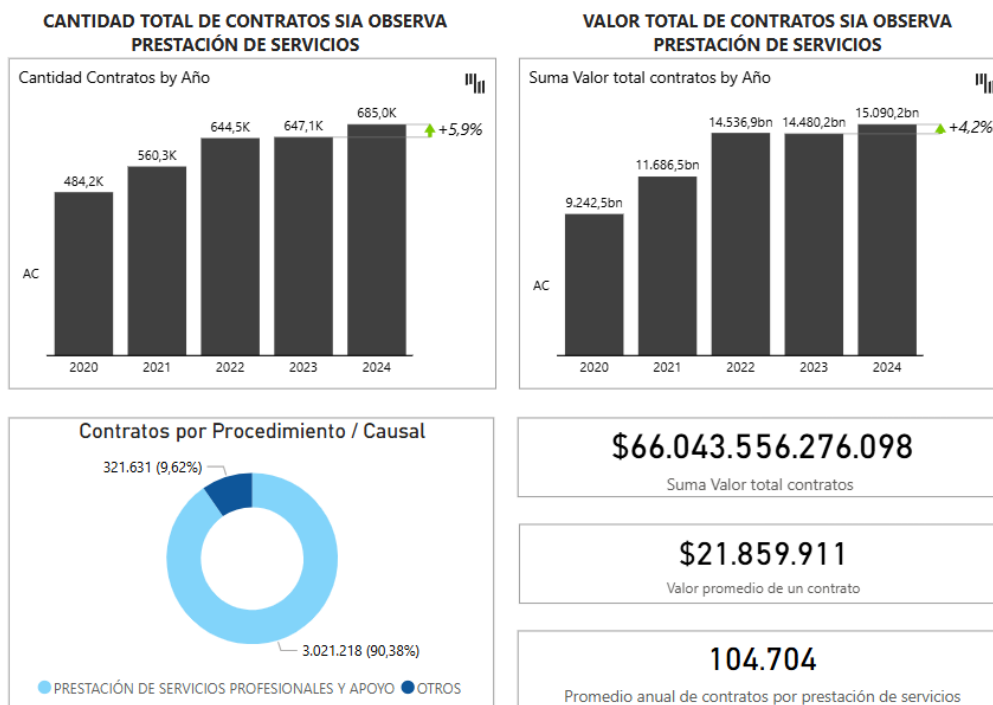


Esta situación confirma el desplazamiento progresivo de las modalidades de selección de contratistas que promueven la competencia, como la licitación pública y el concurso de méritos, hacia mecanismos que ofrecen menos transparencia y tienen mayor margen de discrecionalidad para las entidades contratantes, como la contratación directa y el régimen especial.

Prestación de Servicios Profesionales: procedimiento prevalente en la contratación directa

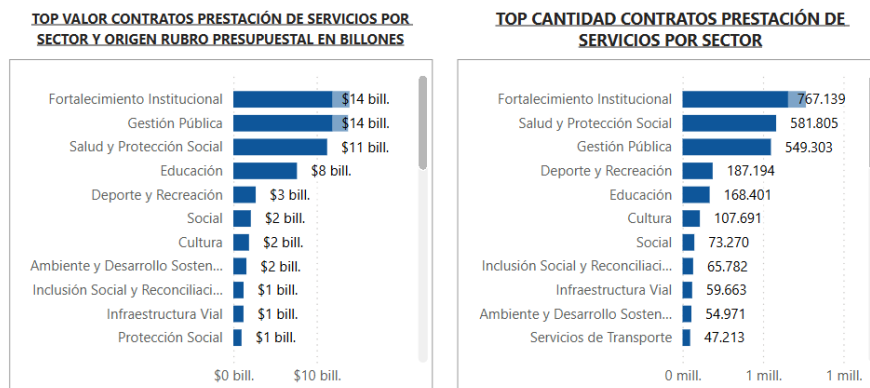
En referencia con la contratación directa (ver tablero 8), se destaca la contratación de prestación de servicios, que representa el 90.3% de los contratos celebrados bajo esta modalidad. Entre 2020 y 2024, la cantidad de estos contratos creció en un 29.3%.

Tablero 8. Cantidad y cuantía de contratos territoriales por contratación directa



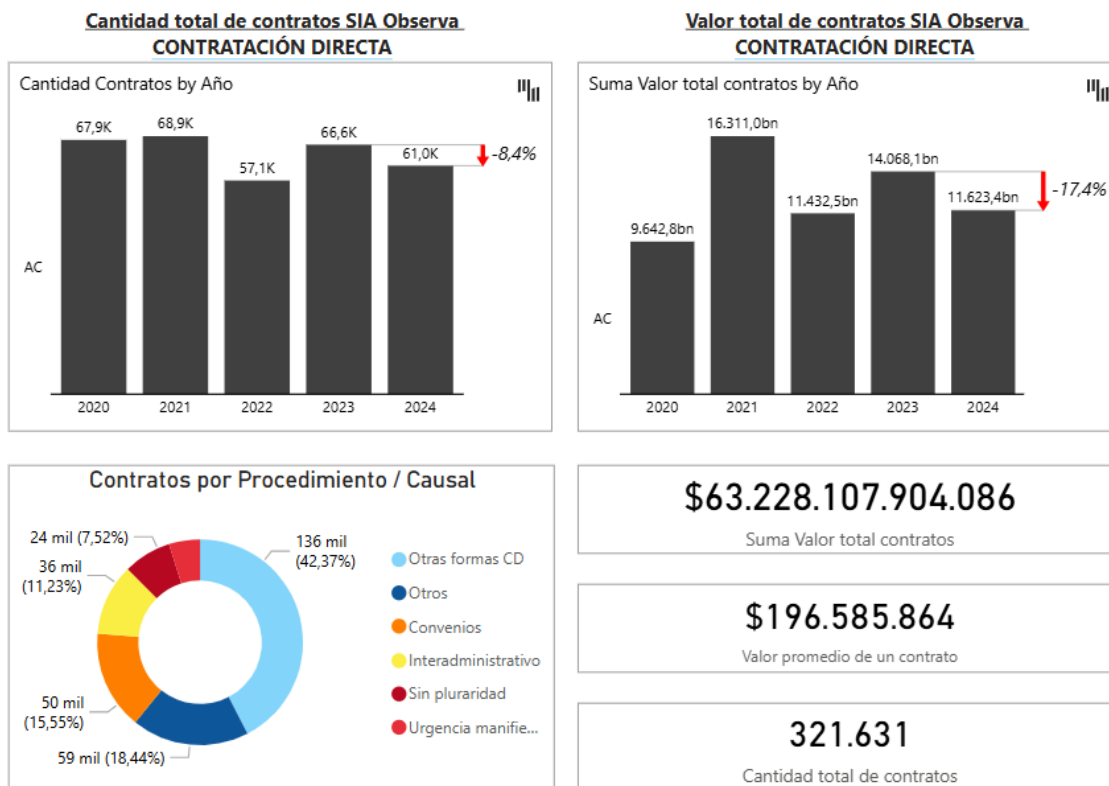
De otra parte, al examinar los sectores de inversión asociados a esta modalidad (ver tablero 9), se evidencia que los rubros de gasto: Fortalecimiento Institucional y Gestión Pública concentran la mayor parte de los recursos, con una erogación acumulada superior a \$27 billones durante el periodo analizado. Este valor duplica lo ejecutado en el sector Salud y triplica la inversión en Educación, reiterando la necesidad de verificar la correcta destinación de estos recursos.

Tablero 9. Sectores de inversión, cantidad y cuantía de contratos por contratación directa



Se encuentra que para el periodo estudiado, se realizaron 321.631 de estos contratos representando el 9.62% (Tablero 8 – Contratos por Procedimiento / Causal) de esta modalidad. En el Tablero 10 se identifica que estos contratos muestran un comportamiento estable en el tiempo tanto en valor como en número de contratos.

Tablero 10. Análisis de la contratación directa por conceptos distintos a la prestación de servicios profesionales

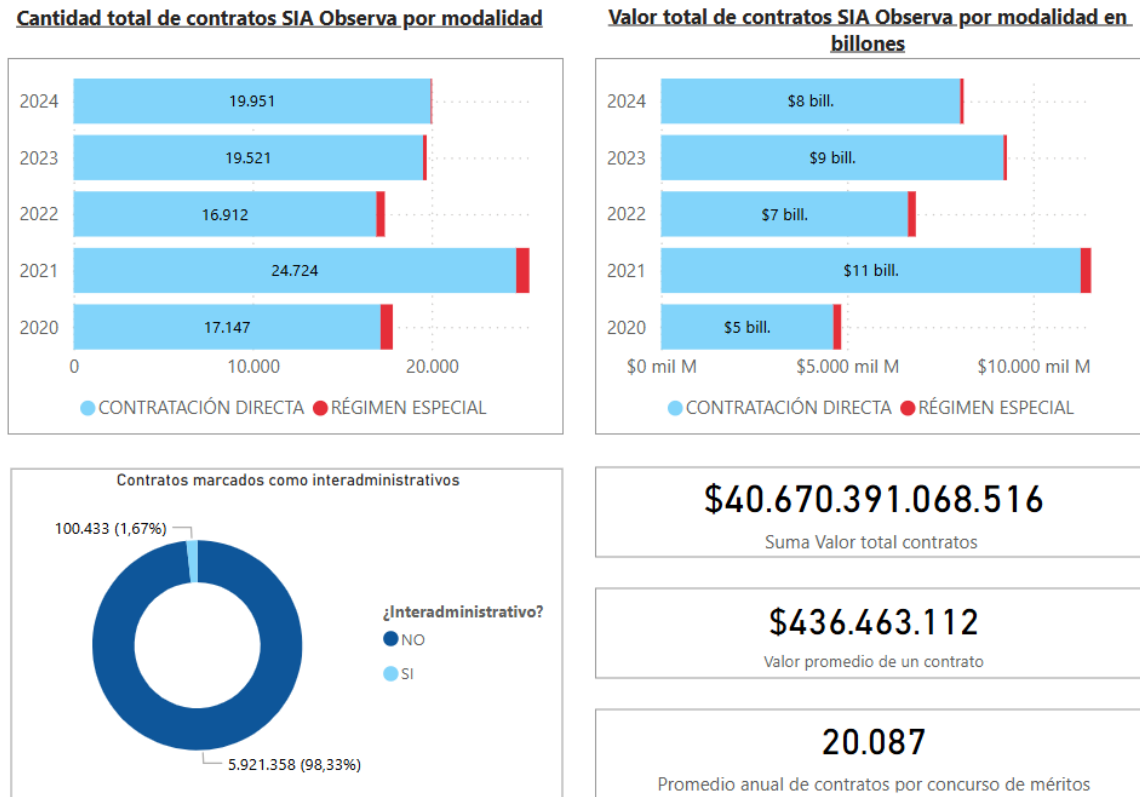


La contratación interadministrativa, otra tipología que desplaza a las modalidades de libre competencia

De toda la contratación analizada se suscribieron 100.433 contratos interadministrativos por un valor total superior a \$40,6 billones de pesos. En el tablero 11, se muestra la cantidad y valor de contratos de esta tipología para cada vigencia.

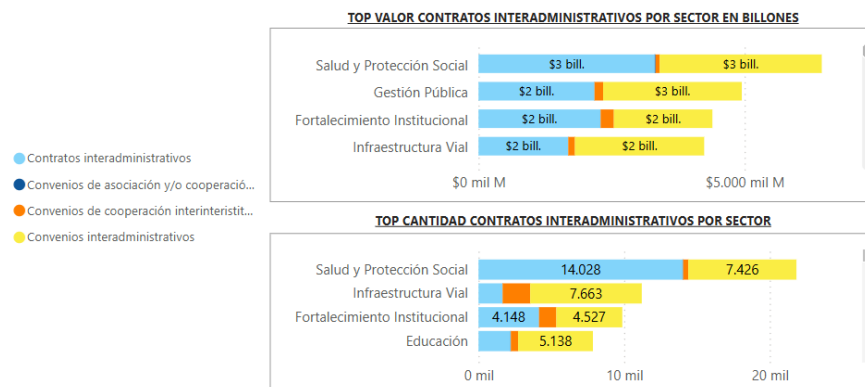
Se observa que en el año 2021 hubo una utilización significativamente mayor en relación con el resto de los años. Lo cual puede explicarse por la necesidad de celeridad en la contratación debido a la emergencia sanitaria del COVID19.

Tablero 11. Datos descriptivos de la contratación interadministrativa 2020-2024



En el tablero 12, aunque el primer lugar lo ocupa el sector de la Salud, el segundo y tercer lugar lo ocupan Gestión Pública y Fortalecimiento Institucional, reiterando la alerta sobre la necesidad de verificación los criterios de la priorización del gasto público social en la planeación del presupuesto público territorial.

Tablero 12. Análisis de la contratación interadministrativa por sector de la administración pública



Comentarios Finales

Este tipo de boletines busca ofrecer una base empírica y conceptual que permita identificar tendencias y alertas tempranas en la contratación pública territorial y, a la vez, servir de insumo para reconocer líneas prioritarias de profundización investigativa.

Los datos evidencian una tendencia a preferir la contratación directa y el régimen especial, por encima de la licitación pública o el concurso de méritos. Esta situación desestimula la pluralidad de oferentes y la selección objetiva, lo que conduce a las entidades públicas a no beneficiarse de la libre competencia, que se refleja en la posibilidad de obtener mejores ofertas tanto en la calidad de los productos o servicios contratados, como en su costo. En el mismo sentido, esta tendencia afecta la transparencia en los procesos de contratación pública.

Se advierte una posible debilidad en la priorización del gasto público social por parte de las instituciones territoriales, debido a que sectores como Gestión Pública y Fortalecimiento Institucional, concentran un volumen significativo de los recursos territoriales. A la luz de la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP), y teniendo en cuenta que la suma de recursos a transferir del nivel central a los territorios será mayor, es necesario proponer alternativas para aumentar el control concomitante y preventivo de tal manera que se fortalezca la vigilancia sobre los recursos públicos territoriales.

Finalmente, este ejercicio de caracterización deja planteados múltiples temas de estudio para investigaciones futuras: la concentración de contratistas, la clasificación sectorial del gasto, el uso de los manuales de contratación en el régimen especial, la trazabilidad del gasto público y el uso predominante de tipologías que afectan la transparencia y libre competencia.

Bibliografía

- Arévalo, C., Marlon, J., & Rodríguez Becerra, C. H. (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública. *Auditoría General de la República*. https://www.researchgate.net/profile/Observatorio-Politica-Publica-Del-Control-Fiscal/publication/384191481_El_uso_de_los_informes_de_auditoria_de_control_fiscal_como_un_insumo_para_la_evaluacion_de_la_politica_publica/links/66eda115750edb3bea65bd56/El-uso-de-los-informes-de-auditoria-de-control-fiscal-como-un-insumo-para-la-evaluacion-de-la-politica-publica.pdf
- Arévalo, J. M. C. (2021). El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública. *Control Visible*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.9>
- Ariza, E. D. R. (2024). El rol de la academia en el control fiscal y la gestión transparente de los recursos públicos. *Control Visible*, 4, 154-161. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2024.4.56>
- Beltrán, I. D. L., Córdoba, C. F., G, M. A. S., P, L. A. G., Pinzón, A. P. B., & Vanegas, M. F. D. (2021). El análisis de los contratos estatales en el nivel regional: Una herramienta de identificación de riesgos de corrupción. La experiencia del Grupo de Investigación y Análisis (GIA) de la Auditoría General de la República de Colombia. *Control Visible*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.4>
- Grautoff, M. (2021). Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral. *Control Visible*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.11>

- Jaramillo, L. (2021). ¿Qué hacemos con estos manes?" Discurso de jóvenes en Medellín sobre corrupción y democracia. *Control Visible-Revista de Control Fiscal*, 1, 81-90.
- Molina, A. R., Garcia, D. C. T., Atehortúa, W. A. M., Medina, E. V., Valencia, S. M., Hincapié, M. I. P., & Betancur, J. C. N. (2021). Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín. *Control Visible*, 1, Article 1.
<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.8>
- Monroy, C. A. P. (2022). Contratación pública: Los contratos de prestación de servicios y el principio de la primacía de la realidad. *Control Visible*, 2, Article 2.
<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2022.2.19>
- Mora, E. M. M., & Perdomo, J. F. M. (2024). Herramientas jurídicas contra la colusión en procesos de contratación pública en Colombia. Perspectiva punitiva y fiscal. *Control Visible*, 4, 8-29.
<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2024.4.50>
- Murrain, H. (2022). La legalidad y la representación del otro. La influencia de las normas sociales en el respeto de las leyes. *Control Visible*, 2, Article 2.
<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2022.2.21>
- Navas, G. Q. (2021). ¿Los mecanismos de control fiscal son eficaces en la lucha contra la corrupción? *Control Visible*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.7>
- Ospino, L. P. O. (2021). Eficiencia y eficacia en la toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto cultural: Un desafío para las entidades territoriales en Colombia. *Control Visible*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.10>

Rodríguez, M. C. L. (2021). Las Tecnologías 4.0 en la eficiencia de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. *Control Visible*, 1, Article 1.

<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2021.1.6>

Soto, J. M. D., & Rodríguez, H. A. R. (2022). El estado de cosas inconstitucional de las prisiones: Un escenario propicio para la corrupción. *Control Visible*, 2, Article 2.

<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2022.2.18>

Spell, J. P. C., Grautof, M., & Beltrán, I. D. L. (2022). Identificación de los efectos de la ley de garantías del proceso electoral colombiano: Un análisis desde la contratación territorial.

Control Visible, 2, Article 2. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2022.2.15>

Toscano, M. G. (2024). Adhesión del régimen de vigilancia y control fiscal a los principios de gestión y gerencia pública en el marco constitucional colombiano. *Control Visible*, 4, 57-70.

<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2024.4.47>