

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN ESTATAL PREVALENTES EN LA
ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA PARA EL
PERIODO 2016-2018



Presentado por
JONH EDIZON PÉREZ PAEZ

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL
CÚCUTA, COLOMBIA

2019

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN ESTATAL PREVALENTES EN LA
ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA PARA EL
PERIODO 2016-2018



Presentado por
JONH EDIZON PÉREZ PAEZ

Trabajo presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Derechos Humanos

Asesor disciplinar
DIEGO ARMANDO YAÑEZ

Asesor metodológico
Dr. DARWIN CLAVIJO CÁCERES

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL
CÚCUTA, COLOMBIA

2019

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN ESTATAL PREVALENTES EN LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA PARA EL PERIODO 2016-2018

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las modalidades de contratación estatal prevalentes en la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018. Corresponde a un estudio sustentado en el paradigma interpretativo-hermenéutico y el enfoque cualitativo, y cuenta con un nivel de investigación descriptivo y un diseño que responde a la investigación jurídica. Para el cumplimiento del objetivo se recolectó información primaria proveniente del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- y que fue sistematizada mediante tablas de análisis, al igual que la información secundaria producto de normas jurídicas y textos académicos y científicos. Los resultados muestran que más del 80% de la contratación pública de la Alcaldía del Municipio ha sido adelantada a través de la modalidad directa de contratación, seguida de la contratación de mínima cuantía y la selección abreviada. Conforme al caso estudiado, se observa que la licitación pública no corresponde a la regla general de selección de contratistas ni que la contratación directa es el procedimiento excepcional de selección.

Palabras clave: *Contratación estatal, modalidades de contratación estatal, contratación directa, interés general, corrupción.*

Abstract

The objective of this article is to analyze the modalities of state contracting prevalent in the Mayor's Office of the municipality of San José de Cúcuta in the period 2016-2018. It corresponds to a study based on the interpretive-

hermeneutic paradigm and the qualitative approach, and has a level of descriptive research and a design that responds to legal research. For the fulfillment of the objective, primary information was collected from the Electronic System of Public Contracting -SECOP- and was systematized through analysis tables, as well as the secondary information product of legal norms and academic and scientific texts. The results show that more than 80% of the public contracting of the City Hall has been advanced through the direct modality of hiring, followed by the hiring of minimum amount and the abbreviated selection. According to the case studied, it is observed that public bidding does not correspond to the general rule of contractor selection nor that direct contracting is the exceptional selection procedure.

Keywords: *State contracting, modalities of state contracting, direct contracting, general interest, corruption.*

Introducción

La Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública expresa en su artículo 3º que a través de la contratación estatal que adelantan las entidades del Estado se debe: 1. Avanzar en el cumplimiento de los fines del Estado contemplados en el artículo 2º de la Carta Política de 1991, 2. Mantener y mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, y 3. Lograr un mayor grado de efectividad de la garantía de los derechos e intereses de los administrados. Entonces, la contratación pública encuentra sustento de manera directa en la lógica trazada dentro la Constitución Política de 1991, y tiene como fin esencial el interés colectivo de las poblaciones a partir del manejo adecuado, pertinente y coherente de los recursos públicos (Rosero Melo, 2014; Jaime Mármol, 2013). Sobre esto menciona Matallana Camacho (2009) que el interés general es un factor delimitante de todas las actuaciones de las entidades públicas, incluyendo la

contratación estatal: “toda actuación de las autoridades procure el cumplimiento de los fines estatales y no los particulares de los sujetos vinculados con el Estado en relación funcional o contractual”.

El concepto de contrato estatal representa una de las principales categorías enmarcadas dentro del ámbito del Derecho, y ello se debe a las repercusiones que tiene en el cumplimiento de los fines del Estado, la mejora de la calidad de vida de las personas y el manejo eficiente de los recursos públicos. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 indica que un contrato estatal es el acto jurídico con origen en la autonomía de la voluntad que genera obligaciones entre las entidades del Estado y las personas privadas. Como acto jurídico, el contrato estatal se encuentra reglamentado por disposiciones legales, por lo que no se trata de una autonomía de la voluntad plena y sin límites.

Lo anterior se refleja de manera particular en el conjunto de principios aplicados a la contratación estatal y que se encuentran consagrados en los artículos del 23 al 31 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, se espera que las actuaciones que estructuran los procesos de contratación estatal en sus diferentes fases –precontractual, contractual y postcontractual- muestren indicadores de transparencia, economía, responsabilidad, moralidad, selección objetiva, imparcialidad, entre otros. Sobre el particular, indica Orrego Lombana (2013) que la contratación estatal en el contexto colombiano además de considerar “la aplicación de normas de procedimiento de selección del contratista” (p. 39), debe tener en cuenta los principios rectores establecidos pues estos guían los procesos contractuales.

Sin embargo, los escándalos numerosos de corrupción en el ámbito público, y particularmente, en el terreno de la contratación estatal conllevan a cuestionarse sobre la efectividad y pertinencia de las normas dispuestas en

el marco de la contratación estatal para el logro real de los fines del Estado y la garantía efectiva de derechos y servicios públicos. Pero este tema no resulta nuevo, pues desde hace tiempo diferentes autores han explicado las tensiones y dilemas de la contratación estatal a nivel práctico, por ejemplo, Gorbaneff & Cabarcas (2007) quienes indicaban hace más de diez años que “la contratación pública en Colombia es conflictiva, poco eficaz y eficiente; con frecuencia le causa daño patrimonial al Estado”, y añade que el sistema jurídico del país “no fue capaz de hacer eficiente ni transparente la contratación pública, que transcurre en un ambiente institucional caracterizado por los altos costos de transacción” (p. 68).

Ahora bien, las normas jurídicas sobre contratación estatal -Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007-, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, resultan claras en cuanto a que la licitación pública es la regla general en términos de modalidades de contratación, y que la contratación directa corresponde a la excepción de dicha regla general. En efecto, el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 expresa la selección del contratista se hará a través de “las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”, y añade en el numeral 1º de este artículo que “la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública” con determinadas excepciones contempladas en la Ley.

Lo anterior constituye una regla lógica de la contratación pública que adelantan las entidades del Estado, y en ese sentido, se espera que los datos, la información y los indicadores evidencien esta postura del legislador, es decir, que la licitación pública en efecto sea la modalidad de selección más utilizada en los procesos de contratación pública. Desde esta perspectiva surge la presente propuesta de investigación, la cual tiende a verificar en un espacio territorial específico las modalidades de selección que

prevalecen en los procesos de contratación estatal, y analizar algunas de sus características como recursos invertidos por tipo de modalidad de selección, principales objetos contratados y diferencias entre años o periodos. En este caso, se examina la contratación pública adelantada por la última Administración del municipio de San José de Cúcuta, específicamente, la Alcaldía municipal y lo que respecta al periodo 2016 y 2018.

El fenómeno de la corrupción estatal exige que el tema de la contratación pública sea asumido con responsabilidad desde el ámbito científico y académico. En efecto, se hace necesario observar desde las prácticas la manera en que es materializada las normas jurídicas y si las intencionalidades y propósitos del legislador son consideradas al momento de la aplicación del ordenamiento jurídico. En este caso, la información que se obtenga en torno al fenómeno estudiado puede ayudar a la comprensión de las dinámicas y características de la contratación pública en la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta, así como los posibles riesgos en materia de corrupción y generar recomendaciones sobre el tema para adecuaciones legislativas.

Se trata de un tema importante y de relevancia jurídica-social por cuanto compromete los fines esenciales del Estado, la materialización de los derechos de los ciudadanos y la efectividad de los servicios públicos. Se debe generar conocimiento científico que desde la mirada objetiva permita la comprensión de este fenómeno y conlleve a reflexiones críticas que ayuden a la consolidación de posturas jurídicas. Los resultados de la investigación pueden brindar elementos prácticos relevantes para el análisis de la realidad objeto de análisis, y formular desde estas posibilidades de cambio. La investigación contribuye al campo de conocimiento, en este caso, la contratación pública y el fenómeno de corrupción a partir de datos específicos que ilustran el problema que se pretende indagar.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son las modalidades de contratación estatal prevalente en la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta para el periodo 2016-2018?

Objetivo de la investigación

Analizar las modalidades de contratación estatal prevalentes en la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018.

Método

La investigación se encuentra sustentada en el paradigma interpretativo-hermenéutico considerando los objetivos trazados, la naturaleza de la información a recolectar y a analizar, y al marco de comprensión del fenómeno. Así mismo, se trata de un estudio fundamentado en el enfoque cualitativo considerando que se privilegia la descripción del fenómeno en cuanto a sus características y particularidades, más que a la medición de los mismos y el control de las variables. Sobre este tema, Rodríguez, Gil & García (1996) indican que la investigación cualitativa tiene por objeto “la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas”. La investigación es de tipo descriptiva y jurídica por cuanto: 1. Tiende a la caracterización de cada una de las categorías que componen el fenómeno objeto de estudio, es decir, su elementos particulares, y 2. Los elementos del fenómeno se encuentran relacionados de manera directa al Derecho, el ordenamiento jurídico positivo, y con apoyo de la doctrina y la jurisprudencia. Y el método a implementar en esta investigación es el hermenéutico, el cual le es propio al Derecho.

En cuanto a la recolección de la información, la proveniente de fuentes primarias será extraída del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP- mediante el uso de palabras clave. Y la información de fuentes secundarias extraída de las normas jurídicas, la jurisprudencia y la doctrina, así como de otros estudios e informes, será sometida a un proceso de sistematización mediante matrices de resumen analítico y de categorización que permitan la identificación de elementos de valor para el cumplimiento de los objetivos y la discusión de resultados. Por tratarse de una investigación cuya información tiene origen en cuerpos documentales, no se cuenta con una población y muestra, y/o participantes claves.

Esquema de resolución del problema

1. La contratación estatal y la modalidad directa de contratación. 2. La modalidad de selección de contratistas que prevalece en la contratación pública adelantada por la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018. 3. Objetos y montos de los recursos públicos contratados dentro de la modalidad que prevalece en los procesos de contratación pública adelantada por la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018.

Plan de redacción

La contratación estatal y la modalidad de contratación directa

La contratación estatal corresponde a uno de los medios o dispositivos a través de los cuales el Estado logra dar cumplimiento a los fines contenidos en el artículo 2º de la Constitución Política de 1991, y a la vez, resulta ser uno de los temas más complejos, discutidos y controvertidos del Derecho

(Santos Ibarra, 2013; Villamizar Schiller, 2006). El producto natural de estos procesos es el contrato estatal entendido como el conjunto de actos jurídicos por medio del cual se generan obligaciones y derechos para cada una de las partes en cada una de las etapas contractuales: precontractual, contractual y postcontractual.

De acuerdo a lo anterior, el tema de la contratación estatal se encuentra estrechamente relacionado con el campo de la Administración Pública como bien lo describe Castro Cuenca, García López & Martínez Vargas (2010) y como se logra evidenciar de la lectura de la Ley 80 de 1993. Para estos autores, la Administración Pública debe entenderse desde dos sentidos: uno orgánico y otro funcional. La primera perspectiva sugiere que la Administración Pública es una institución, una entidad, una persona jurídica, y la segunda perspectiva se refiere a las actividades, funciones, competencias y alcances de dichas entidades. Estas dos perspectivas tienen una especial relevancia a nivel conceptual y en el marco de la contratación estatal.

Desde el nivel conceptual se tiene que cualquier definición sobre Administración Pública debe considerar alguna de las dos perspectivas - orgánica o funcional-, o ambas, como sucede con el concepto ofrecido por Vidal Perdomo (2008): “Por Administración se entiende el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que presta” (p. 2). Como se observa, el concepto del profesor Vidal Perdomo articula el sentido orgánico y funcional al interpretar la Administración Pública como entidad/órgano con funciones que se traducen en actividades, intervenciones y servicios.

Este elemento se materializa en el artículo 1º y 2º de la Ley 80 de 1993, y en los cuales se expresa que estas normas rigen los contratos de las

entidades estatales, es decir, la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos, los municipios, las asociaciones, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las sociedades de la economía mixta, el Senado, la Cámara de Representantes, la Fiscalía General de la Nación, entre otras -numeral 1º del artículo 2º-. Así mismo, se establece que son servidores públicos “las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta” -numeral 2º del artículo 2º- y que son servicios públicos aquellos que tienden a la satisfacción de “necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines” -numeral 3º del artículo 2º-.

Ahora bien, las perspectivas conceptuales de la Administración Pública también tienen una notable incidencia en lo referido a la contratación estatal. Primero, la Administración Pública puede materializarse en una entidad o un órgano con personería jurídica, posibilitando que esta pueda obligarse mediante la celebración de contratos, y los cuales son regulados por el campo del Derecho Administrativo; y segundo, las funciones otorgadas a las entidades/instituciones refleja de cierta manera el alcance y el ámbito de contratación pública que pueden adelantar estos órganos del Estado. Esto se puede extraer en las interpretaciones de Castro Cuenca, García López & Martínez Vargas (2010):

Ambos conceptos son plenamente compatibles y necesarios para su interpretación, pues el primero nos permite dotar a la administración pública de cualidades imprescindibles para su funcionamiento externo en la sociedad tales como el nombre, la capacidad jurídica, el domicilio, el patrimonio y la nacionalidad,

mientras que la segunda nos permite configurar el contenido y los límites de las actuaciones administrativas. (p. 27-28)

La comprensión de la Administración Pública como categoría conceptual resulta ser fundamental para la aprehensión e interpretación de la figura de la contratación estatal, y ello se debe al conjunto de elementos que guarda dicho concepto como el interés general, los principios de imparcialidad, objetividad, eficacia, entre otros (Castro Cuenca, García López & Martínez Vargas, 2010), y que son aplicables por extensión al tema de la contratación estatal. En efecto, la Ley 80 de 1993 en su artículo 23 dispone que la contratación estatal se regirá conforme a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, pero además, por los principios de la función administrativa y aquellos que rigen a los servidores públicos, al Derecho en general y al Derecho Administrativo.

Por todo lo anterior, resulta razonable que la contratación estatal se encuentre plenamente reglada dentro del ordenamiento jurídico empezando por la Ley 80 de 1993 que define el marco general de la contratación pública en Colombia, y las posteriores leyes modificatorias y reglamentarias sobre el mismo tema. Por ejemplo, la Ley 1150 de 2007 a través de la cual se incorporó una nueva modalidad para la selección de contratistas denominada selección abreviada y otras figuras como los acuerdos marco de los precios, la subasta inversa, o un mayor énfasis en los pliegos de condiciones, etcétera (Castro Cuenca, García López & Martínez Vargas, 2010; González López, 2010), y aunque trajo modificaciones significativas, se mantuvo el espíritu y la orientación de la Ley marco, es decir, la Ley 80 de 1993 (Santofimio & Benavides, 2009).

Cabe señalar que han sido múltiples las normas que se han expedido en función de complementar y regular el tema de la contratación pública, sin

embargo, el terreno jurídico en esta materia ha estado caracterizado por una continua modificación y derogación de normas. Por ejemplo, el Decreto 066 de 2008 que reglamentó de manera parcial la Ley 1150 de 2007 en temas como los requisitos mínimos del acto de apertura o la publicidad en el Sistema Electrónico de la Contratación Pública (Castro Cuenca, García López & Martínez Vargas, 2010), pero que fue derogada por el Decreto 734 de 2012 y el cual tuvo como objeto reglamentar el “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Sin embargo, este a su vez fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 y el cual reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Y por último, se tiene el Decreto 1082 de 2015 que busca la compilación y racionalización de las normas reglamentarias en un único instrumento jurídico, y en el cual se incluye el tema de la contratación pública.

Sobre el Decreto 1510 de 2013 -aún vigente- y el Decreto 734 de 2012, Gómez Lee (2013) expresa que esta norma trae un adelanto significativo en términos de simplificación del ordenamiento jurídico, pues el Decreto 734 tuvo fuertes críticas por diversas debilidades, en especial, “vulnerar la seguridad y las buenas prácticas jurídicas, de gobierno, y la propia Carta” (p. xix). Así mismo, este autor hace énfasis en el gran cúmulo de normas expedidas a partir de la Ley 1150 de 2007, lo que producía una rigidez y dificultades al momento de aplicar el ordenamiento jurídico en mención: “[...] cabe recordar que desde la Ley 1150 de 2007 que modificó la Ley 80 de 1993, surgió una familia de reglamentos, el 066, el 2474, el 734 y otras 25 normas; decretos que quedarán derogados para siempre el próximo 31 de 2013” (p. xix).

Ahora bien, a partir de las normas jurídicas vigentes -Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015-, se tiene que en Colombia las modalidades de selección de contratistas son las

siguientes: la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa y la contratación de mínima cuantía. La contratación directa se encuentra regulada desde el artículo 73 hasta el 83, y de acuerdo al análisis de Gómez Lee (2013) se trata de una modalidad excepcional y justificada de contratación que:

[...] procede cuando se trate de contratos de prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión, contratos de empréstito, contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, contratos celebrados por la Fiscalía General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura que requieren reserva, y los bienes y servicios del sector defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición enlistados en el artículo 78 del Decreto 1510 de 2013. (p. 67)

Como se logra evidenciar, la particularidad más importante de la contratación directa en la etapa precontractual es la justificación de la misma por parte de la entidad estatal como se desprende del artículo 73 de la norma citada, y la cual exige que el acto administrativo de justificación debe tener: 1. La causal invocada, 2. El objeto del contrato, 3. El presupuesto para la contratación, 4. Las condiciones exigidas al contratista, 5. El lugar donde los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos. Sin embargo, la norma también aclara que no es necesario el acto administrativo en los casos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la contratación de empréstitos, los contratos interadministrativos celebrados por el ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República (art. 75), los que tienen carácter de reserva sobre bienes y servicios de sector defensa, Dirección nacional de Inteligencia y Unidad

Nacional de Protección (art. 78), y los de reserva celebrados por la Fiscalía General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura (art. 65, núm. 17).

Lo que se puede señalar a partir de las anteriores descripciones es que un número significativo de contratos pueden ser objeto de la modalidad directa sin la mayor regulación normativa y el debido control público, lo que puede facilitar el uso inadecuado de los recursos públicos bajo intereses personales y conductas de corrupción; y es por ello que se proponía desde hace tiempo una reforma a las normas de la contratación estatal para reducir a la mínima expresión la contratación directa, v.g. el proyecto de ley No. 275 de 2000 Senado, y el cual fue archivado (Reyes Yunis, 2007). En el mismo sentido se expresa Araújo Oñate (2011):

Se destaca que las formas de corrupción encontradas se basan en prácticas que se relacionan con la contratación directa, la inexistencia del contrato, la contratación indebida, el fraccionamiento de los contratos públicos, la variación en el curso de la obra o pericias supletivas a través de la utilización de la prerrogativa de la Administración Pública de modificar unilateralmente el contrato o *ius variandi* y la utilización arbitraria de las prórrogas. (p. xii, xiii)

De acuerdo a Campillo Parra (2006) la contratación directa configura un procedimiento especial de naturaleza excepcional en el sentido de que la regla general en la selección del contratista corresponde al de la licitación pública, y la cual se caracteriza por la publicidad de los actos y la pluralidad de los oferentes. La tesis del autor citado es que en Colombia la mayoría de la contratación se realiza a través de la modalidad excepcional, es decir, la contratación directa, y asocia al igual que Reyes Yunis (2007), Araújo Oñate

(2011), y otros tantos, esta modalidad de selección y adjudicación con el fenómeno de la corrupción: “la contratación en nuestro país está impregnada de corrupción, por cuanto los procedimientos de contratación directa no tienen la publicidad de las convocatorias públicas, no tienen controversia y pueden ser manipulados” (p. 72).

En el mismo sentido se expresa Pino Ricci (2010) al expresar que en la contratación directa no se requiere de variadas ofertas, y frente a los riesgos de corrupción, se exige que en estos también se aplique la selección objetiva como principio general de la contratación pública. Igual opinión refiere Sánchez Castro (2009) para quien la modalidad de selección directa es una opción de las entidades públicas para escoger de manera libre sin exigencia de convocatoria pública. Evidentemente, en la contratación directa no se puede desconocer los principios que rigen tanto la contratación estatal como la Administración Pública y el Derecho Administrativo, sin embargo, las flexibilidades de esta modalidad brindan mayores riesgos para que se presenten hechos de corrupción disfrazados de legalidad.

La modalidad de selección de contratistas que prevalece en la contratación pública adelantada por la Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018

La búsqueda a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP- permitió evidenciar que la entidad Alcaldía Municipio San José de Cúcuta durante el periodo 2016-2018 ha adelantado un total de 13.494 procesos de contratación pública. En la tabla 1 se muestra el número de procesos por cada modalidad de selección y el porcentaje respectivo en consideración con la totalidad de contratos celebrados:

Tabla 1. *Número de contratos públicos celebrados por la entidad Alcaldía Municipio San José de Cúcuta por modalidad de selección (2016-2018)*

Modalidad	Número total	Porcentaje
Licitación Pública	289	2.14%
Concurso de méritos	204	1.51%
Selección abreviada	927	6.87%
Contratación directa	10.834	80.29%
Otros procesos	0	0%
Contratación mínima cuantía	1.240	9.19%

Fuente: Autor a partir de información consultada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- (2019)

De acuerdo a la tabla 1, los contratos públicos celebrados por la Alcaldía Municipio San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018 han optado en su mayoría por la modalidad de contratación directa. En efecto, el 80.29% de la totalidad de contratos se han celebrado de manera directa (10.834), y le sigue en orden las modalidades de contratación de mínima cuantía y selección abreviada (9.19% y 6.87%, respectivamente). Valga señalar que la selección abreviada y la contratación de mínima cuantía también son excepcionales, pues la regla general corresponde a la licitación pública. Por tanto, se puede afirmar que más del 96% de la contratación pública de la entidad Alcaldía Municipio de San José de Cúcuta se ha efectuado a través de modalidades excepcionales, mientras que la regla general que es la licitación pública sólo representa el 2.14% del total de la contratación pública.

Objetos contractuales y montos de los recursos públicos contratados dentro de la modalidad que prevalece en los procesos de contratación - Alcaldía del municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2016-2018

De acuerdo a la información recolectada del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, a través de contratación pública se han invertido en el periodo de 2016-2018 un total de 2.125.761.397.545 -dos billones ciento veinticinco mil setecientos sesenta y un millones trescientos noventa y siete mil quinientos cuarenta y cinco pesos- por parte de la entidad Alcaldía Municipio San José de Cúcuta. En la tabla 2 se muestra por cada una de las modalidades los montos presupuestales invertidos

Tabla 2. Montos presupuestales destinados a la contratación pública por modalidad de selección en la Alcaldía Municipio San José de Cúcuta (2016-2018)

Modalidad	Montos totales (en pesos)	Porcentaje
Licitación Pública	958.359.857.505	45.08%
Concurso de méritos	87.252.791.175	4.10%
Selección abreviada	362.798.719.327	17.06%
Contratación directa	669.923.531.923	31.51%
Contratación mínima cuantía	47.426.497.615	2.23%%

Fuente: Autor a partir de información consultada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- (2019)

De acuerdo a la tabla 2, el 45.08% del total del presupuesto correspondiente a la contratación pública de la entidad Alcaldía Municipio San José de Cúcuta (2016-2018) ha sido ejecutado a través de la modalidad de la licitación pública y el 31.51% a través de la modalidad directa de contratación. Cabe destacar que al sumarse las otras modalidades

excepcionales como la selección abreviada y la contratación de mínima cuantía, se tiene que más del 50% del presupuesto ha sido invertido por medio de tipos excepcionales de contratación.

Ahora bien, en la tabla 3 se muestra un análisis realizado sobre un conjunto de 231 procesos de contratación pública adelantados a través de la modalidad directa de selección a fin de ilustrar tipos de objeto y cuantías de los contratos. Considerando que la contratación directa es la modalidad que prevalece conforme a la tabla 1, el análisis se hace sobre este tipo de contratación.

Tabla 3. *Tipos de objetos, bienes y servicios contratados por la modalidad directa de contratación - Entidad Alcaldía del Municipio de San José de Cúcuta (2016-2018)*

Categorización	No	Porc. %	Cuantías
Apoyo a la gestión	76	32.90%	Mínima: 3.750.000 Máxima: 22.500.000 - 5 millones: 50 (65.78%) + de 5 y - de 10 millones: 12 (15.78%) + de 10 y - de 20 millones: 2 (2.63%) + de 20 y - de 22.5 millones: 12 (15.78%)
Prestación de servicios profesionales	118	51.08%	Mínima: 6.900.000 Máxima: 36.400.000 - 10 millones: 60 (50.84%) + de 10 y - de 15 millones: 14 (11.86%) + de 15 y - de 20 millones: 8 (6.77%) + de 20 y - de 25 millones: 28 (23.72%) + de 25 y - de 30 millones: 6 (5.8%) + de 30 millones: 2 (1.69%)
Desarrollo de programas o proyectos empresariales / industriales / económicos / atención víctimas de violencia de género /	22	9.52%	Mínima: 4.500.000 Máxima: 22.500.000 - 10 millones: 10 (45.45%) + de 10 y - de 20 millones: 9 (40.90%)

acceso a fuentes de financiación / agropecuario, agroindustrial / juntas de acción comunal				+ de 20 millones: 3 (13.63%)
Capacitación, asesoría y asistencia técnica / participación ciudadana	8	3.46%		Mínima: 4.500.000 Máxima: 22.500.000 - de 10 millones: 6 (75%) + de 20 millones: 2 (25%)
Fortalecimiento de actividades / familias en acción, población vulnerable	6	2.59%		Mínima: 6.000.000 Máxima: 15.300.000 - de 10 millones: 2 (33.33%) + de 10 millones: 4 (66.66%)
Licencias de módulos	1	0.43%		195.000.000

Fuente: Autor a partir de información consultada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- (2019)

Como se logra evidenciar del análisis realizado sobre una muestra de 231 procesos de contratación directa a partir de información recolectada del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, el 51.08% de estos contratos corresponden a prestación de servicios profesionales y el 32.90% pertenecen a procesos de apoyo a la gestión. Para cada uno de los casos encontrados se muestra la mínima y máxima cuantía, y el porcentaje para cada una de las categorías según montos de las cuantías. En los contratos de prestación de servicios profesionales, más del 50% de estos contratos tienen una cuantía inferior a los 10 millones de pesos y el 23.72% tienen una cuantía que oscila entre los 20 y 25 millones de pesos. Y en los contratos de apoyo a la gestión, el 65.78% tienen una cuantía inferior a los 5 millones de pesos, aunque el 15.78% de estos contratos se encuentran por encima de los 20 millones de pesos.

Conclusiones

Los resultados de este estudio muestra que la contratación de la entidad Alcaldía Municipio San José de Cúcuta durante el periodo 2016-2018 se ha adelantado a través de modalidades excepcionales de selección del contratista: contratación directa, selección abreviada y mínima cuantía. Estas tres modalidades de selección excepcionales agrupan más del 96% de los contratos adelantados y sólo la contratación directa representa más del 80% de los procesos contractuales de la entidad.

En términos presupuestales, más del 50% del total de los recursos se ejecutan a través de las modalidades excepcionales de contratación, y más del 31% de los recursos corresponden a contratos en la modalidad directa. En esta última modalidad prevalecen los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión regulados por el artículo 81 de la Ley 1510 de 2013, y en los cuales no se requiere publicidad de estudios ni documentos previos conforme al artículo 78 de la Ley antes mencionada.

El espíritu del legislador en materia de contratación pública es que la contratación de las entidades estatales se realice a través de la regla general, es decir, la licitación pública; sin embargo, en el caso de estudio se evidencia que la regla general son las modalidades excepcionales de selección de contratistas. La manera en que se encuentra estructurado el ordenamiento jurídico que regula la contratación pública facilita el desarrollo de procesos contractuales a través de modalidades excepcionales, por lo que se requiere reducir a su mínima expresión los casos en que se pueden adelantar contratos a través de modalidades como la contratación directa, la selección abreviada y los procesos de mínima cuantía.

Referencias bibliográficas

Araújo Oñate, R. (2011). *Ley 1150 de 2007: ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal?* Bogotá DC: Universidad del Rosario.

Campillo Parra, C. E. (2006). *Celebración y ejecución de contratos estatales.* Bogotá DC: ECOE.

Constitución Política de Colombia (20 de julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. *Por la cual se expide la Constitución Política de Colombia.* Bogotá DC, Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Castro Cuenca, C.G, García López, L. F. & Martínez Vargas, J. R. (2010). *La contratación estatal: teoría general. Perspectiva comparada y regulación internacional.* Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Decreto 734 (13 de abril de 2012). Gobierno Nacional. *Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.* Bogotá DC, Colombia: Diario Oficial No. 48400 del 13 de abril de 2012. Obtenido de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46940#9.2>

Decreto 1510 (17 de julio de 2013). Gobierno Nacional. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.* Bogotá DC, Colombia: Diario Oficial No. 48.854 del 17 de julio de 2013. Obtenido de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776#163>

Decreto 1082 (26 de mayo de 2015). Gobierno Nacional. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá DC, Colombia: Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015. Obtenido de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71552>

Ley 80 (28 de octubre de 1993). Congreso de la República. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá DC, Colombia: Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre de 1993. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Ley 1150 (16 de julio de 2007). Congreso de la República. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación*. Bogotá DC, Colombia: Diario Oficial No. 46.691 del 16 de julio de 2007. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Gómez Lee, I. D. (2013). *El derecho de la contratación pública en Colombia. Análisis y comentarios al Decreto 1510 de 2013*. Bogotá DC: Legis.

González López, E. (2010). *El pliego de condiciones en la contratación estatal. La reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Gorbaneff, Y. & Cabarcas, G. (2009). Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia. *Revista de Derecho*, (31), 67-91.

Jaime-Mármol, G. (2013). La supervisión del contrato estatal: función de vigilancia y mecanismo anticorrupción. *Revista Academia & Derecho*, 4(7), 145-170.

Matallana Camacho, E. (2009). *Manual de Contratación de la Administración pública. Reforma de la Ley 80 de 1993*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Matallana Camacho, E. (2013). *Manual de Contratación de la Administración pública*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Orrego Lombana, G. (2013). La prevalencia de los principios en la contratación estatal, como primer límite al ejercicio de la declaración administrativa de la caducidad del contrato estatal. *Summa Iuris*, 1(1), 35-56.

Pino Ricci, J. (2010). *Contratación Estatal*. Bogotá DC: ESAP.

Reyes Yunis, L. (2007). *Ley de contratación administrativa. Reforma a la contratación estatal*. Bogotá DC: Universidad del Rosario.

Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. & García Jiménez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada: Aljibe.

Rodríguez-Arana Muñoz, X. (Comp.) (2016). *La respuesta jurídica a la corrupción en la contratación pública en Brasil y España*. Pamplona: Aranzadi.

Rosero Melo, B. C. (2014). *Contratación estatal: manual teórico y práctico*. Bogotá: Ediciones de la U.

Sánchez Castro, M. (2009). *Régimen de contratación estatal: modalidad de contratación directa. Ley 1150 de 2007, Decreto Reglamentario 2474 de 2008*. Bogotá DC: Alternativa Gráfica.

Santofimio, J. O. & Benavides, J. L. (2009). *Contratación estatal. Estudios sobre la reforma del estatuto contractual. Ley 1150 de 2007*. Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.

Santos Ibarra, J. P. (2013). La teoría de los actos separables del contrato estatal: distinción a la luz de la Ley 1437 de 2011. *Revista Academia & Derecho*, 4(7), 133-144.

Vidal Perdomo, J. (2008). *Derecho Administrativo*. Bogotá DC: Legis

Villamizar Schiller, E. A. (2006). El derecho colectivo: "moralidad administrativa" en la contratación estatal. Fortalecimiento de los principios del derecho administrativo. *Estudios Socio Jurídicos*, 8(2), 173-205.