Estudio de Sector que soporta el Proceso de Contratación bajo la modalidad de contratación directa para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión

Departamento Administrativo de Planeación - Municipio de Santiago de Cali

Tabla de contenido

1. Introducción 2
2. Aspectos generales de mercado 4
   - 2.1 Aspectos Económicos 4
   - 2.2 Aspectos técnicos 9
   - 2.3 Aspectos regulatorios 12
3. Análisis de la Demanda 14
4. Matriz de riesgo. 16
5. Análisis de la Oferta 17
6. Conclusiones 18

1. Introducción

El Artículo No. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, estableció como deber de las entidades estatales elaborar el análisis de sector durante la etapa de planeación de un proceso de contratación pública. En análisis de sector es el documento que orienta a la Entidad Estatal en la definición requisitos habilitantes y técnicos de su proceso, así como en la caracterización de su mercado e identificación de posibles riesgos del proceso de contratación.

El presente documento contiene el estudio de sector para la contratación de prestación de servicios, el cual tiene como propósito definir los criterios que debe tener en cuenta el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Santiago de Cali en el proceso de contratación.

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal identificó que el sector relacionado con el objeto del presente proceso de contratación, está integrado por el conjunto de personas naturales o jurídicas que prestan sus servicios a las entidades del Estado; el mercado colombiano cuenta con una oferta amplia de personas que prestan sus servicios en diferentes actividades para apoyar el funcionamiento de las entidades públicas.

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal tiene como propósito liderar la planificación para el desarrollo integral y sostenible del Municipio de Santiago de Cali, en el corto, mediano y largo plazo, de manera articulada y ordenada, en coordinación con los diferentes actores (locales, regionales, nacionales e internacionales) y para el desarrollo de las actividades misionales articuladas al Plan de Desarrollo Acuerdo 0396 2016-2019 "CALI PROGRESA CONTIGO" requiere contar con personal idóneo y suficiente para cumplir con todas las responsabilidades asignadas a: la Subdirección de Planificación del Territorio, Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico, Subdirección de Desarrollo Integral, y la Unidad de Apoyo a la Gestión.

Antecedentes

Con base en las funciones y responsabilidades asignadas, tanto a la Dirección como a cada una de las Subdirecciones enunciadas y a la Oficina e Unidad de Apoyo a la Gestión en su planta de personal de empleados públicos, se identifica que el organismo presenta un déficit de personal en términos de cantidad y calidad, lo cual se refleja en toda la administración municipal. Para el caso del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, se requiere contar con equipo humano más amplio, que permita desarrollar los diferentes proyectos de inversión, y así dar cumplimiento a lo dispuesto en el plan de desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019 "Cali Progresa Contigo".

La insuficiencia de personal de planta se presenta por las siguientes razones: (i) no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación de servicio; (ii) el desarrollo de la actividad requiere un grado de conocimiento especializado que implica la contratación del servicio, y (iii) aun existiendo personal en la planta, este no es suficiente.

Sin embargo, incluso cuando se cuenta con una planta de cargos que dirige la ejecución de los procesos misionales del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el recurso humano es insuficiente, por lo cual no dispone del personal de planta necesario para atender adecuadamente las responsabilidades de cada proceso. Lo anterior se encuentra soportado con oficios de la Subdirección de Gestión Estratégica del Talento Humano del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional.

A corte del 31 de diciembre de 2018, el DAPM, tenía asignados de la planta global del Municipio de Santiago de Cali, 39 servidores públicos, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Nivel	Nº de Servidores Públicos DAPM
Directivos	5
Oficial	1
Asesor	1
Profesional	18
Técnico	4
Asistencial	10
Total	**39**

Esta situación limita el desempeño del Departamento Administrativo de Planeación Municipal en su condición de máxima autoridad administrativa de planeación del Municipio, lo que constituye una razón sólida para celebrar contratos de prestación de servicios que permitan cumplir la misión del organismo y favorecer el logro de los objetivos y metas trazadas.

El perfil se define por la formación académica y experiencia profesional o la formación académica y/o experiencia laboral, de conformidad con lo establecido en la circular vigente que contiene la tabla de perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, respectivamente.

2. Aspectos generales de mercado

2.1 Aspectos Económicos

Crecimiento del Producto Interno Bruto

Durante el 2017, la economía colombiana tuvo un crecimiento de 1,8% frente al año 2016; acorde con las estimaciones del Gobierno Nacional, y más alto que las expectativas de los analistas económicos y la banca, quienes pronosticaban que la expansión estaría entre el 1,5% y 1,65%.

Al corte de septiembre de 2018, la economía presenta un crecimiento preliminar del 2,7%, respecto al mismo periodo del año anterior. Las siete actividades que más contribuyeron al crecimiento de la economía fueron: Administración pública y defensa (4,5%), Comercio al por mayor y al por menor (2,6%), e Industrias Manufactureras (2,9%).

Producto Interno Bruto - Tasas de crecimiento en volumen del PIB y el valor agregado por actividad económica
Septiembre 2018 (Preliminar)

Actividad económica	Tasas de crecimiento		
	Serie original		Serie corregida de efecto estacional y calendario
	Anual	Año corrido	Trimestral
	2018Pr - III / 2017Pr - III	2018Pr / 2017Pr	2018Pr - III / 2018Pr - II
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	2,7	-1,6
Explotación de minas y canteras	1,0	-1,8	3,3
Industrias manufactureras	2,9	1,5	1,1
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado[2]	3,0	2,1	1,4
Construcción	1,8	-2,5	6,5
Comercio al por mayor y al por menor[3]	2,6	3,1	0,7
Información y comunicaciones	3,7	2,7	-0,2
Actividades financieras y de seguros	1,7	3,1	-0,4
Actividades inmobiliarias	2,1	2,2	0,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas[4]	3,6	4,8	-2,1
Administración pública, defensa, educación y salud[5]	4,5	5,2	1,2
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios[6]	1,0	2,3	-1,4
Total Valor agregado	2,6	2,4	0,0
Total Impuestos - subvenciones	3,4	3,6	-0,3
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2,7	2,5	0,2

Fuente: DANE.

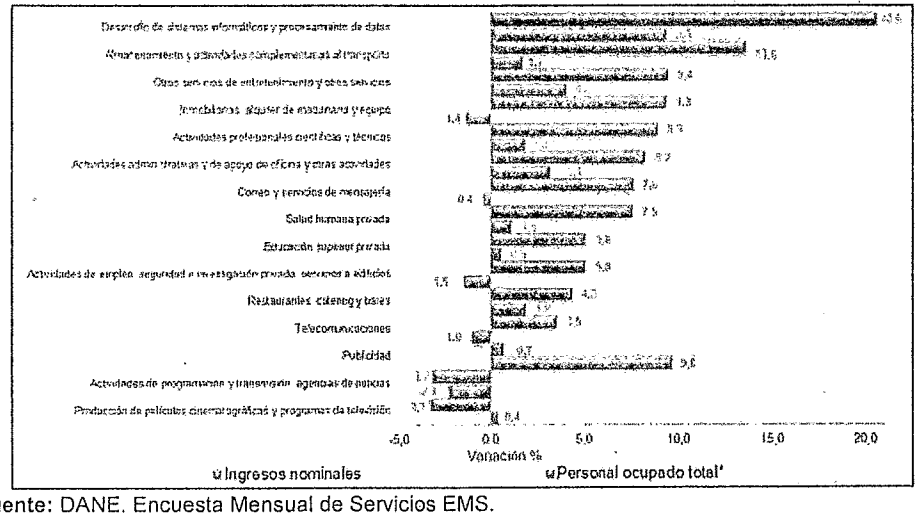
En lo corrido del año 2018, el crecimiento del PIB alcanza un 2,5% en comparación a septiembre del año 2017. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, el PIB se ha visto jalonado por las actividades económicas mencionadas anteriormente.

Para el cuarto trimestre del año 2017, el sector de servicios registró un incremento general en sus ingresos nominales respecto al mismo periodo del año 2016, según lo presentado por el DANE en su Muestra Trimestral de Servicios MTS, la cual basa su análisis en la información proporcionada por empresas con al menos 50 personas ocupadas o con ingresos superiores a $5.000MM por año (pesos del año

2006). A partir del mes de marzo, la MTS se denominó Encuesta Mensual de Servicios EMS, convirtiéndose en un reporte mensual, basado en 3.403 empresas.

En octubre de 2018 los mayores incrementos en los ingresos nominales se presentaron en los servicios de Desarrollo de sistemas informáticos y procesamiento de datos (20,6%), Almacenamiento y actividades complementarias al transporte (13,6%), y Otros servicios de entretenimiento y otros servicios (9,4%), respecto al mismo mes del año anterior.

Variación anual de los ingresos nominales y del personal ocupado, según subsector de servicios
Octubre 2018 (Preliminar)



Fuente: DANE. Encuesta Mensual de Servicios EMS.

Los mayores incrementos en el personal ocupado total se presentaron en los servicios de Publicidad (9,6%), Desarrollo de sistemas informáticos y procesamiento de datos (9,3%) y Otros servicios de entretenimiento y otros servicios (4,0%), respecto al mismo mes del año anterior.

Variación anual (porcentual) de los ingresos y contribución por tipo de ingresos, según subsector de servicios
Octubre 2018 (Preliminar)

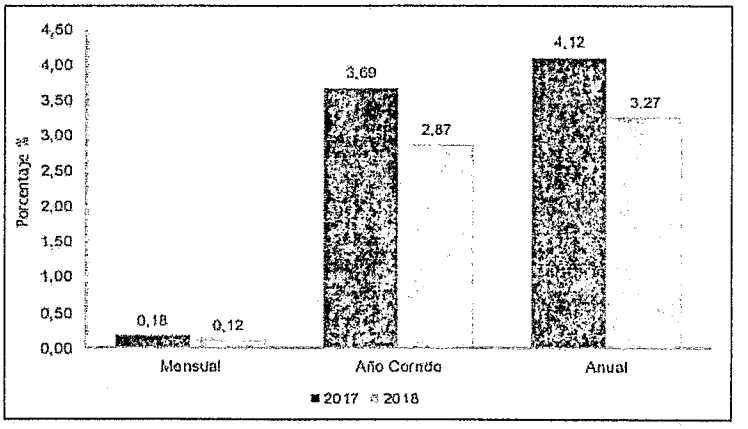
Sección	División	Clasificación CIIU Rev. 4 A.C. Descripción	Ingresos nominales Variación (%)	Ingresos por servicios Contribución (%)	Venta de Mercancías Contribución (%)	Otros ingresos Contribución (%)
H	División 52	Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	13,6	12,5	0,1	1,0
H	División 53	Correo y servicios de mensajería	7,6	7,5	0,1	0,0
I	División 56	Restaurantes, catering y bares	4,3	4,1	0,1	0,2
J	División 59, excepto Clase 5920	Producción de películas cinematográficas y programas de televisión	-3,3	-8,8	4,9	0,4
J	División 60 y Clase 6391	Actividades de programación y transmisión, agencias de noticias	-0,2	-5,1	0,0	1,9
J	División 61	Telecomunicaciones	3,5	3,4	0,1	0,0
J	División 62, División 63, excepto Clase 6391	Desarrollo de sistemas informáticos y procesamiento de datos	20,6	15,3	8,4	-1,1
L/N	Sección L, División 68 / Sección N, Divisiones 7710, 7729 y 7730	Inmobiliarias, alquiler de maquinaria y equipo	9,3	11,1	0,1	-1,8
M	Divisiones 69, 70, 71, 72, Clase 7320, División 74	Actividades profesionales científicas y técnicas	8,9	9,4	0,0	-0,6
M	Clase 7310	Publicidad	0,7	0,3	0,3	0,1
N	Divisiones 78, 80 y 81, excepto Clase 8130	Actividades de empleo, seguridad e investigación privada, servicios a edificios	5,0	5,0	0,0	0,0
N	División 82	Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades	8,2	7,4	0,0	0,8
P	Grupo 854	Educación superior privada	5,0	5,0	0,0	0,0
Q	Divisiones 86 y 87, excepto Clase 8790	Salud humana privada	7,5	7,3	0,2	0,4
S	Divisiones 90, 92, 93, 95 y 96	Otros servicios de entretenimiento y otros servicios	9,4	8,6	-1,0	1,8

Fuente: DANE. Encuesta Mensual de Servicios EMS.

Comportamiento de la Inflación

Se calcula como la variación porcentual del índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual se usa para reajustar los salarios y estados financieros, al mismo tiempo se emplea para calcular la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y finalmente como factor de estudio para el comportamiento de la economía nacional.

Variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor - IPC- Base 2008
Noviembre (2017, 2018)



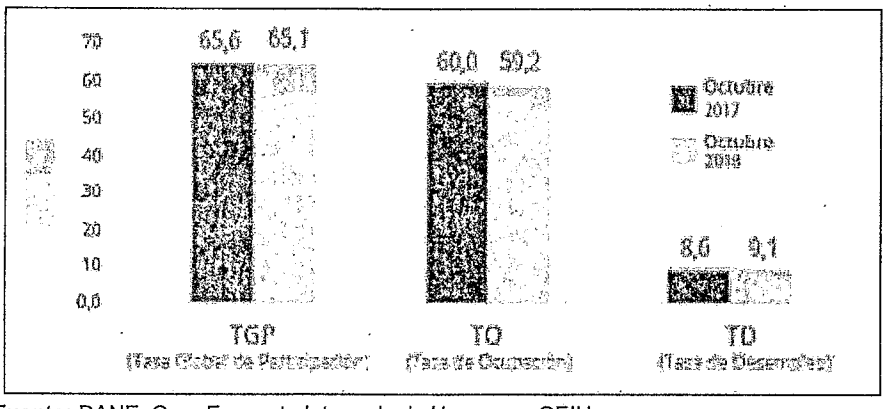
Fuente: DANE.

En el mes de noviembre de 2018, el IPC registró una variación de 0,12% en comparación con octubre de 2018. Cuatro grupos se ubicaron por encima del promedio nacional: Diversión (1,01%), Vivienda (0,18%), Vestuario (0,13%) y Otros gastos (0,13%). Por debajo se ubicaron: Transporte (0,08%), Alimentos (0,03%), Educación (0,01%), Comunicaciones (-0,01%) y Salud (-0,05%).

Comportamiento del mercado del trabajo

El principal indicador que se revisa en el mercado de trabajo corresponde a la tasa de desempleo, la cual se trata de una investigación continua, que se aplica en todo el territorio del país y que permite la desagregación de resultados para el total nacional, total cabeceras, total centros poblados y rural disperso; cada una de las 23 ciudades capitales y áreas metropolitanas, y San Andrés.

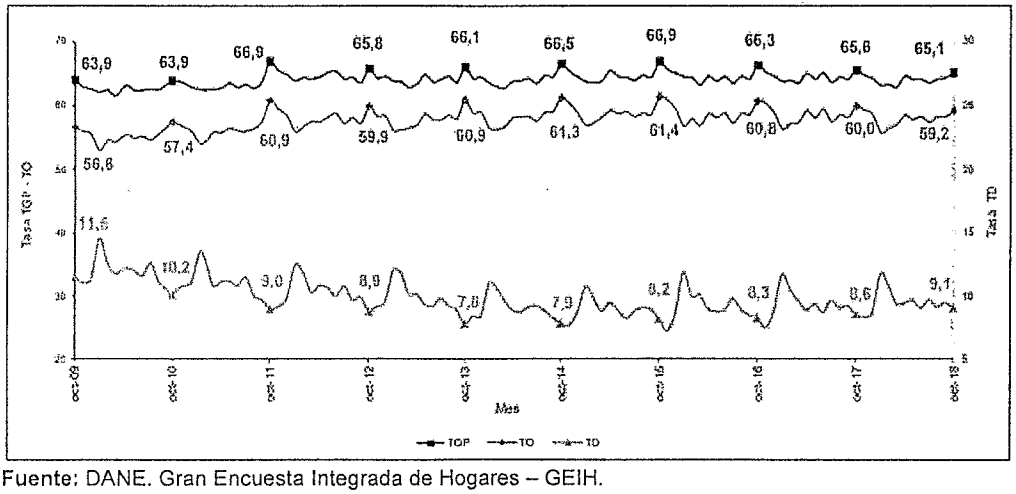
Tasa global de participación (TGP), ocupación (TO) y desempleo (TD)
Total nacional
Octubre 2017 – Octubre 2018



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH.

En el mes de octubre de 2018, el IPC registró una variación de 0,12% en comparación con septiembre de 2018. Dos grupos se ubicaron por encima del promedio nacional: Vivienda (0,36%) y Transporte (0,20%). Por debajo se ubicaron: Salud (0,07%), Vestuario (0,06%), Educación (0,00%), Alimentos (-0,04%), Comunicaciones (-0,05%), Diversión (-0,08%) y Otros gastos (-0,09%).

Tasa global de participación (TGP), ocupación (TO) y desempleo (TD)
Total nacional
Octubre 2009 – Octubre 2018



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH.

Al revisar las cifras del DANE sobre desempleo para los últimos años corridos, se concluye que la tasa de desempleo presenta una estacionalidad, registrando sus picos en los meses de enero y febrero, e inicia un descenso en lo corrido del año (con un leve incremento en julio y diciembre).

Al analizar el mercado laboral en sus componentes de oferta y demanda, se examinan las tendencias de la tasa de ocupación (que mide la demanda de trabajo), y de la tasa global de participación (que mide la oferta de trabajo), en los distintos dominios geográficos que cubre la encuesta. Para el total nacional se observaron disminuciones moderadas tanto en la TO como en la TGP. Para el caso de las trece áreas metropolitanas, durante este período se presentó una reducción de la TO que no fue compensada por una caída de la TGP, lo que dio lugar a un moderado aumento de la tasa de desempleo.

Evolución del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente: La variable a desarrollar en adelante tiene especial impacto en el sector evaluado, toda vez que las consultorías se desarrollan a través de producción intelectual de personas naturales, cuyos honorarios o salarios se definen a partir del comportamiento del Salario Mínimo en Colombia. El salario mínimo se define en Colombia, mediante Decreto Nacional, luego de las correspondientes deliberaciones entre el sector empresarial, gremio de trabajadores y el gobierno nacional. Durante los últimos 28 años la variación anual se ubica en el promedio del 4% y 7%, respectivamente.

El salario mínimo legal en Colombia ha crecido durante los últimos once años por encima de la inflación causada durante el año de la negociación. En ese lapso el aumento ha sido de $281.455.

Una de las mayores diferencias entre inflación causada e incremento del mínimo decretado para el año siguiente fue precisamente en 2006. El 27 de diciembre de ese año se autorizó un ajuste de 6,30 por ciento para 2007, mientras la inflación causada en 2006 fue de 4,48%.

Otro incremento importante se produjo para el año 2014. En efecto, mediante decreto expedido el 30 de diciembre de 2013 se acordó un incremento para 2014 de 4,50%, mientras la inflación causada en 2013 fue de 1,94%

A continuación se presenta la tabla del salario mínimo legal, el porcentaje de incremento, el auxilio de transporte y su respectivo incremento porcentual.

Evolución de salario mínimo legal en Colombia

AÑO	SALARIO MÍNIMO	AUMENTO	%	AUXILIO DE TRANSPORTE	AUMENTO	%
1990	$ 41.025	-	-	$ 3.798	-	-
1991	$ 51.720	$ 10.695	26,1%	$ 4.787	$ 989	26,0%
1992	$ 65.190	$ 13.470	26,0%	$ 6.033	$ 1.246	26,0%
1993	$ 81.510	$ 16.320	25,0%	$ 7.542	$ 1.509	25,0%
1994	$ 98.700	$ 17.190	21,1%	$ 8.705	$ 1.163	15,4%
1995	$ 118.170	$ 19.470	19,7%	$ 10.815	$ 2.110	24,2%
1996	$ 142.125	$ 23.955	20,3%	$ 13.567	$ 2.752	25,4%
1997	$ 172.005	$ 29.880	21,0%	$ 17.250	$ 3.683	27,1%
1998	$ 203.825	$ 31.820	18,5%	$ 20.700	$ 3.450	20,0%
1999	$ 236.438	$ 32.613	16,0%	$ 24.012	$ 3.312	16,0%
2000	$ 260.100	$ 23.662	10,0%	$ 26.413	$ 2.401	10,0%
2001	$ 286.000	$ 25.900	10,0%	$ 30.000	$ 3.587	13,6%
2002	$ 309.000	$ 23.000	8,0%	$ 34.000	$ 4.000	13,3%
2003	$ 332.000	$ 23.000	7,4%	$ 37.500	$ 3.500	10,3%
2004	$ 358.000	$ 26.000	7,8%	$ 41.600	$ 4.100	10,9%
2005	$ 381.500	$ 23.500	6,6%	$ 44.500	$ 2.900	7,0%
2006	$ 408.000	$ 26.500	6,9%	$ 47.700	$ 3.200	7,2%
2007	$ 433.700	$ 25.700	6,3%	$ 50.800	$ 3.100	6,5%
2008	$ 461.500	$ 27.800	6,4%	$ 55.000	$ 4.200	8,3%
2009	$ 496.900	$ 35.400	7,7%	$ 59.300	$ 4.300	7,8%
2010	$ 515.000	$ 18.100	3,6%	$ 61.500	$ 2.200	3,7%
2011	$ 535.600	$ 20.600	4,0%	$ 63.600	$ 2.100	3,4%
2012	$ 566.700	$ 31.100	5,8%	$ 67.800	$ 4.200	6,6%
2013	$ 589.500	$ 22.800	4,0%	$ 70.500	$ 2.700	4,0%
2014	$ 616.000	$ 26.500	4,5%	$ 72.000	$ 1.500	2,1%
2015	$ 644.350	$ 28.350	4,6%	$ 74.000	$ 2.000	2,8%
2016	$ 689.455	$ 45.105	7,0%	$ 77.700	$ 3.700	5,0%
2017	$ 737.717	$ 48.262	7,0%	$ 83.140	$ 5.440	7,0%
2018	$ 781.242	$ 43.525	5,9%	$ 88.211	$ 5.071	6,1%
2019	$ 828.116	$ 46.874	6,0%	$ 97.032	$ 8.821	10,0%

Fuente: Ministerio de Trabajo.

2.2 Aspectos técnicos

Los aspectos técnicos versan sobre el contrato de prestación de servicios como modalidad de contrato estatal, que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de entidad pública. En ese orden de ideas, de acuerdo a los lineamientos definidos para el cumplimiento del Decreto 516 de 2016, en el cual se establecen las competencias de las dependencias del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, se procede a mencionar las distintas modalidades de prestación de servicios necesarias para el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa.

- Simplemente de servicios: Naturaleza contractual consagrada y definida por el artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993. "Son contratos de prestación de

servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el termino estrictamente indispensable". Constituye entonces el género de ésta naturaleza contractual, por cuanto la norma define así el "contrato de prestación de servicios" sin connotación o especificación alguna adicional. Ahora, de la lectura de ésta disposición, se pueden generar serios conflictos para el intérprete.

- Contrato de prestación de servicios profesionales: Especie del género contrato de servicios, que aunque en la Ley 80 de 1993 se hacía alusión a su forma de contratación (directa, art. 24), nada se decía respecto a su definición, vacío llenado por el Decreto 066 cuando en su artículo 81 consagra: "Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Para la prestación de servicios profesionales la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que este en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita... Los servicios profesionales corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad".

- Contrato de prestación de servicios artísticos: Se colige su existencia de la referencia que respecto a ellos hacen los Decretos 2170 y el 066, cuando al referirse a los contratos profesionales y a los de apoyo a la gestión incluyen ésta particular naturaleza. La sala de consulta del H. Consejo de Estado ha expresado, que éstos contratos son los únicos que en estricto sentido puede catalogarse como "intuito persone". Las referidas normas expresan que esta modalidad puede contratarse de forma directa, con la única exigencia de verificar previamente la idoneidad y la experiencia del particular seleccionado.

- Contrato de prestación de servicios de Apoyo a la Gestión de la Entidad: Figura creada tácitamente y en primera instancia por el Decreto 2170 de 2002, hoy derogado. No obstante, lo dispuesto en dicha norma ha sido recogido por la nueva normatividad contenida en el Decreto 066 de 2008 cuando ésta afirma: "Articulo 81. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artístico que sólo puede encomendarse a determinada personas naturales. Para la prestación de servicios profesionales la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas de lo cual el

ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita. De igual forma se procederá para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión de la entidad, los que solo se realizarán cuando se trate de fines específicos o no hubiere personal de planta suficiente para prestar el servicio a contratar. (...) Los servicios de apoyo a la gestión serán aquellos en los que la persona contratada realiza labores predominantemente materiales y no calificadas, para la atención de necesidades de la entidad, sin que sea posible entender comprendida dentro de los mismos, la contratación de actividades que supongan la intermediación de la relación laboral, ni la contratación de empresas de servicios temporales". Como ya se transcribió, la norma, además de la definición, consagra la forma de su contratación, la cual será directa.

- El contrato de prestación de servicios especializados: Es esta una nueva modalidad de la figura creada también por el Decreto 2170 no tratada por el estatuto general ley 80. Sin embargo, de alguna manera deberán encuadrarse en una de las dos tipologías tratadas en dicha norma general. Los de simples servicios o los de servicios profesionales. Debe entonces comprenderse que los especializados serán aquellos que comportan la ejecución de un objeto complejo, que demanda de vasta experiencia, perfil académico y profesional cualificado y que pretende la realización de un cometido intelectual o de especial injerencia en la administración pública. Puede llegar a confundirse con los contratos de consultoría en la medad en que la norma que les crea, es decir el 2170, dispone que para su contratación se hará uso de "factores de calificación" de entre los cuales se dará prioridad a la experiencia relevante del oferente, cado éste que hoy en día con la expedición del Decreto 066 es el que prima en la contratación a través de concursos de méritos, procedimiento éste al que debe someterse la contratación de la consultoría.

- Contrato de suministro de servicios: Híbrido jurídico entre el derecho público y el comercial no previsto como tal por la normatividad legal vigente, pero de aplicación estatal respaldada por la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado. Consagró entonces el alto tribunal la viabilidad de esta naturaleza contractual cuando afirmó: "por fuera del ejercicio propiamente de funciones públicas y por lo tanto no corresponden al objeto principal de la Entidad, es decir dentro del ámbito de las actividades complementarias de apoyo a la función administrativa es procedente la contratación con particulares, para tales eventos, el contrato pertinente, es el de suministro, definido por el Código de Comercio...Mediante el contrato de suministro es viable entonces que la administración pública cumpla actividades de apoyo complementario de la funciona administrativa, tal como ocurre en los casos específicos de la atención de servicios de aseo, mantenimiento, cafetería y vigilancia...".

- Contrato de servicios del Sector Defensa: Tratados por el articulo 2 numeral 2 literal i) de la ley 1150, y definidos por el artículo 53 del Decreto 066 de 2008. Son bienes y servicios que se requieren para la defensa y seguridad nacional, los adquiridos para ese propósito por la Presidencia de la Republica, las entidades del sector defensa, la Fiscalía General de la Nación, el INPEC, la Registraduría

Nacional del Estado Civil y el Consejo Superior de la Judicatura. Esta disposición relaciona en detalle cuales servicios se entienden son destinados al sector defensa y consagra demás de forma expresa su forma de contratar, ordenando que "los contratos que se suscriban para la adquisición de los bienes y servicios a que hace referencia el presente artículo se someterán en sus celebración al procedimiento establecido para la menor cuantía de conformidad con lo señalado en los artículos 44 a 46 del presente decreto", no obstante ello, reza la norma a renglón, seguido que: "La adquisición de los bienes y servicios relacionados en este artículo, se podrá llevar a cabo directamente cuando por razones de seguridad nacional, ésta debe ser reservada, lo que deberá estar debidamente justificado por el jefe de la entidad".

2.3 Aspectos regulatorios

Los contratos de prestación de servicios tienen la connotación de ser bien de carácter público (celebrados con entidades estatales), y/o privados. En ese orden de ideas, la contratación del personal, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios públicos, deberá ser de manera ocasional, de modo tal que no se cumplan los requisitos contemplados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo (prestación personal del servicio, salario como retribución del servicio y subordinación), es decir, que no se genere una relación laboral que contempla otra naturaleza jurídica a la civil que emana del contrato de prestación de servicios.

Ahora bien, dicho contrato en nuestra legislación, forma parte de una amplia variedad de contratos en el cual, a criterio de los interesados y con base en las disposiciones legales existentes, se acordarán aspectos como objeto, remuneración por los servicios prestados, tiempo de ejecución de las actividades contratadas y las causas de terminación del contrato, sin que en ellos exista una relación de carácter laboral, por lo tanto no le son aplicables las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, sobre el reconocimiento y pago de la liquidación de prestaciones sociales como sucede cuando se diere la terminación de un contrato de trabajo; sin embargo, los aportes a la seguridad social, pensión, salud y riesgos laborales, siguen siendo obligación del contratista sin que esta modalidad de contrato exima del pago, aunque el contratante deba verificar la operación. A su vez, cabe resaltar que el contratista por no encontrarse abarcado bajo la regulación laboral, tampoco tendrá derecho al pago de horas extras, recargos nocturnos, dominicales o festivos.

Así las cosas, es procedente aclarar que si bien la naturaleza del contrato de prestación de servicios es civil, la ley civil no contiene una regulación expresa que defina el contrato, más su esencia se desprende del artículo 1495 del Código Civil Colombiano y subsiguientes, el cual contempla:

*"**Definición de contrato o convención**. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, **hacer** o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas."*

Del anterior artículo se contempla que la relación contractual dependerá de lo estipulado por las partes, debido a que estas normas no contemplan el carácter de orden público como las laborales, las cuales no están sujetas a la relación entre las partes. No obstante a lo anterior, la naturaleza de la prestación de servicios puede ser dual, toda vez que se deberá regir por las reglas que contemple el código de comercio cuando exista un acto mercantil para una de las partes, los cuales de acuerdo al Código de Comercio en su artículo 20 son los siguientes: "***(i)*** *La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma y la enajenación de los mismos.* ***(ii)*** *La adquisición a título oneroso de bienes muebles con destino a arrendarlos; el arrendamiento de los mismos, el arrendamiento de toda clase de bienes para subarrendarlos y el subarriendo de los mismos.* ***(iii)*** *El recibo de dinero a interés, con garantía o sin esta, para darlo en préstamo, y los préstamos subsiguientes, así como dar habitualmente dinero en mutuo a interés.* ***(iv)*** *La adquisición o enajenación, a título oneroso de establecimientos de comercio, y la prenda, arrendamiento, administración y demás operaciones análogas relacionadas con los mismos.* ***(v)*** *La intervención como asociado en la constitución de sociedades comerciales, los actos de administración de las mismas o la negociación a título oneroso de las partes de interés, cuotas o acciones.* ***(vi)*** *Las operaciones bancarias, de bolsas o de martillos.* ***(vii)*** *Las empresas de obras o construcciones, reparación, montajes, instalaciones u ornamentaciones.* ***(viii)*** *Las empresas promotoras de negocios y las de compra, venta, administración, custodia o circulación de toda clase de bienes.* ***(ix)*** *Los demás actos y contratos regulados por la ley mercantil.*", actos que deben ser tomados en cuenta a la hora de especificar las obligaciones del contrato para dilucidar la normatividad que lo rige.

Para terminar, en la prestación de servicios como modalidad de contratación pública se debe tener en cuenta que la vinculación obedece a una forma excepcional para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades públicas, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta, siempre que la relación entre el contratista y la entidad no admite la subordinación, quien actúa como parte autónoma e independiente sujeta a los términos del contrato y de la ley contractual, por lo que las labores encomendadas, tienen al tener una relación directa con el servicio público, exigen de la administración un control sobre calidades y condiciones similar a la que se utiliza cuando se contrata para vincular como servidor público.

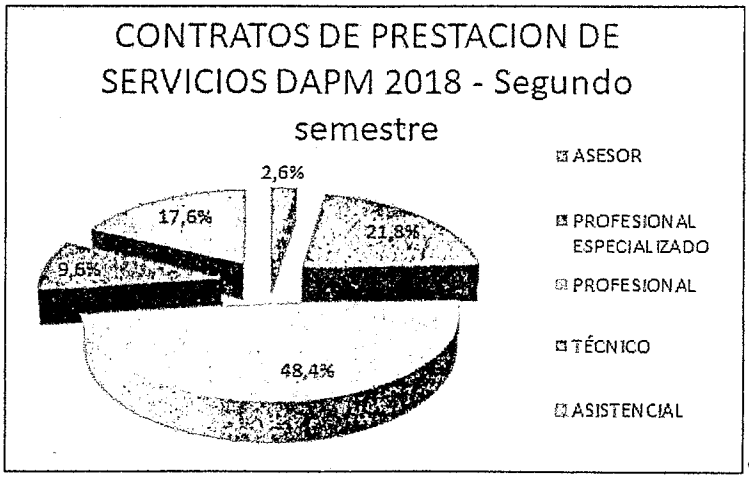
Sustento normativo y jurisprudencial

- Artículo 23 Código Sustantivo del Trabajo
- Artículo 1495 del Código Civil
- Artículo 20 Código de Comercio
- Artículo 23 Decreto 1703 de 2002
- Artículo 3 Decreto 510 de 2003
- Corte Suprema de Justicia. Sala laboral. Sentencia de mayo 4 de 2001
- Corte Suprema de Justicia. Sala laboral. Sentencia de septiembre 06 de 2001
- Ley 1474 de 2011
- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007
- Decreto 1082 de 2015
- Sentencia C-326/97
- Demás normas que complemente, modifiquen o reglamenten las anteriores disposiciones.

3. Análisis de la Demanda

La información de la demanda permite al Departamento Administrativo de Planeación Municipal recopilar información histórica sobre cómo se ha contratado la prestación de los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, conocer las experiencias y recopilar información sobre las buenas prácticas que implementa el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Durante el segundo semestre del año 2018 el DAPM realizó 312 contratos de prestación de servicios, donde se observa que la mayor proporción de la muestra analizada corresponde a la referencia, de servicios profesionales con el 48,4%, seguido servicios profesionales especializado con 21,8%, asistencial 17,6%, técnico 9,6% y asesor 2,6%.



Fuente: Elaboración propia. SECOP I

El Departamento Administrativo de Contratación Pública de Santiago de Cali, mediante Circular No. 4135.020.22.2.1020.000945 del 11 de octubre de 2018, estableció la tabla de perfiles y honorarios para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión así:

REFERENCIA	HONORARIOS POR CUOTA HASTA	REQUISITOS MÍNIMOS
ASESOR	$ 10.465.351	- Título profesional - Título de posgrado y - Setenta y dos (72) meses de experiencia profesional.
	$ 7.089.831	- Título profesional; - Título de posgrado y - Sesenta (60) meses de experiencia profesional.
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	$ 6.622.244	- Título profesional; - Título de posgrado y - Treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.
	$ 5.285.126	- Título profesional; - Título de posgrado y - Veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.
PROFESIONAL	$ 4.791.049	- Título profesional y - Doce (12) meses de experiencia profesional.
	$ 3.339.914	- Título profesional
TÉCNICO	$ 2.989.799	- Título de formación técnica o tecnológica aprobación de seis (6) semestres de educación superior en las modalidades de pregrado y - Seis (6) meses de experiencia laboral.
	$2.397.828	- Título de formación técnica o tecnológica o aprobación de seis (6) semestres de educación superior en las modalidades de pregrado
ASISTENCIAL	$ 2.303.389	- Título de bachiller y seis (6) meses de experiencia laboral o - Únicamente dieciocho (18) meses de experiencia laboral.
	$ 1.417.736	- Título de bachiller o - Únicamente doce (12) meses de experiencia laboral.

En cumplimiento del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, se debe realizar un análisis del riesgo.

4. Matriz de riesgo.

No.	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	DESCRIPCIÓN (Qué puede pasar y cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia de la evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del Riesgo	Categoría
1	General	Interno	Planeación	Operacional	Se presenta cuando la definición de la necesidad y el objeto establecido en el estudio previo, no se ajusta a la modalidad de selección aplicable.	Retrasos en la revisión y ajuste del estudio previo por parte del abogado a cargo del tema y aprobación del mismo por parte del Comité de Contratación.	Probable 4	Menor 2	6	Riesgo Alto
2	General	Externo	Selección	Operacional	Se presenta cuando en el mercado no existe suficiente oferta de profesionales que cumplan con el perfil requerido para la ejecución del contrato.	Retraso en el proceso de selección del contratista, que afecta la satisfacción de la necesidad.	Raro 1	Menor 2	3	Riesgo Bajo
3	General	Externo	Contratación	Operacional	Se presenta cuando el profesional seleccionado no firma el contrato en el plazo establecido y/o se retrasa en la constitución y presentación de las garantías que amparan el cumplimiento del contrato.	Retraso en el inicio de la ejecución del contrato y afectación en el logro de los objetivos y satisfacción de la necesidad propuesta.	Improbable 2	Menor 2	4	Riesgo Bajo
4	General	Externo	Contratación	Tecnológico	Ocurre cuando se presentan fallas en la disponibilidad del Sistema de Contratación Pública – SECOP (www.colombiacompra.gov.co)	Retraso o incumplimiento de los plazos legales para la publicación de los actos y/o documentos derivados de los procesos contractuales	Posible 3	Insignificante 1	4	Riesgo Bajo
5	General	Externo	Ejecución	Operacional	Ocurre cuando se presentan retrasos o incumplimientos en la entrega de los informes y/o productos a cargo del contratista, con ocasión de la ejecución del contrato.	Afectación de la ejecución del contrato, satisfacción de la necesidad y posible incumplimiento de las obligaciones y actividades pactadas en el contrato.	Posible 3	Mayor 4	7	Riesgo Alto
6	General	Interno	Ejecución	Operacional	Ocurre cuando se presentan demoras por parte de la Entidad en las aprobaciones previas de los productos y/o informes desarrollados por el contratista.	Afecta el cumplimiento de las obligaciones del contratante a cargo del Supervisor del contrato, relacionadas con la aprobación de productos y/o informes, y genera retraso en el trámite de pago a favor del contratista.	Improbable 2	Moderado 3	5	Riesgo Medio
7	General	Interno	Contratación	Financiero	Se presenta cuando la entidad no cuenta con los recursos para pagar el valor del contrato en los plazos establecidos.	Genera mora de la entidad en el pago que puede afectar al contratista, hasta el punto de romper la ecuación económica del contrato.	Raro 1	Menor 2	3	Riesgo Bajo

No.	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	DESCRIPCIÓN (Qué puede pasar y cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia de la evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del Riesgo	Categoría
8	General	Externa	Ejecución	Regulatorio	Se presenta por la expedición de normas que impongan nuevos tributos, impuestos o cargas parafiscales, que pueden afectar el equilibrio económico del contrato.	Genera una carga adicional a las previstas, que puede afectar a cualquiera o a las dos partes del contrato.	Improbable 2	Menor 2	4	Riesgo Bajo

5. Análisis de la Oferta

El mercado colombiano cuenta con una oferta amplia de profesionales que prestan sus servicios en diferentes entidades y asuntos. La contratación de estos no está sujeta a requisitos particulares de índole legal, salvo las propias del ejercicio mismo de la profesión.

La determinación del perfil del posible contratista está relacionada con el conocimiento previo de las condiciones académicas, profesionales y/o de experiencia de contratos anteriores ejecutados por el posible contratista.

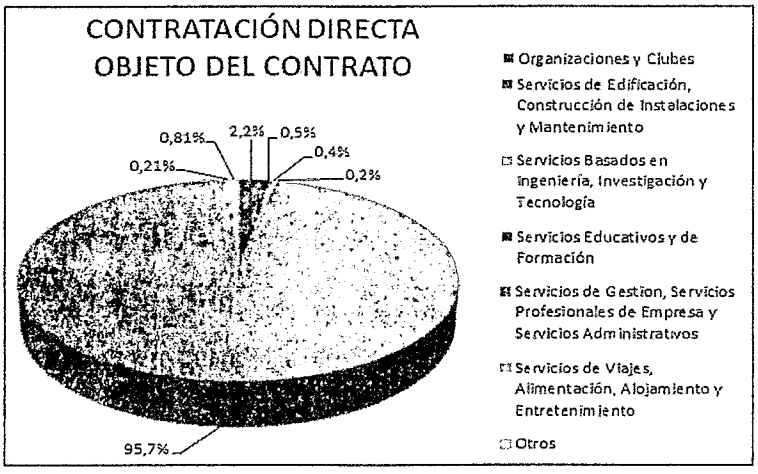
Se requiere que los servicios que se contraten se realicen de forma personal, mediante la modalidad de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin que exista subordinación ni relación laboral entre contratista y contratante, para lo cual se requiere personas que puedan contar y aportar sus medios de producción, tales como equipo (cuando sea necesario), conocimiento y experiencia para cada uno de los contratos suscritos.

Para la oferta se evidencia personal cualificado que presta los servicios principalmente de manera frecuente, ya sea parcial o total, es decir por proyecto, por honorarios o por prestación de servicios.

Los contratistas de prestación de servicios suelen abarcar muchas ramas del conocimiento, entre ellas, recursos humanos, financieras, estrategias organizacionales, tecnologías de las informaciones. Existe un sinnúmero de disciplinas que prestan esta clase de servicios, los cuales depende en gran parte de su demanda.

Por lo anterior, las tarifas serán determinadas por la relación entre la oferta y la demanda, calidad del servicio ofrecido, innovación y capacidad de negociación entre las empresas y los contratistas.

En la Alcaldía de Santiago de Cali, dentro de las ramas más representativas en la oferta por la modalidad de contratación directa durante el año 2017, se encuentra los Servicios de Gestión, servicios Profesionales de Empresa y Servicio Administrativos con 95,7%, seguido de Organizaciones y Clubes con 2,2%, posteriormente Otros con 0,81%, seguido de Servicios de Edificación, Construcción de Instalaciones y Mantenimiento con 0,5%, con Servicios Basados en Ingeniería, Investigación y Tecnología con 0,4%, lo siguen Servicios de Viajes, Alimentación, Alojamiento y Entretenimiento con un 0,21% y finalizando Servicios Educativos y de Formación con un 0,20%.



Fuente: Elaboración propia. SECOP I

6. Conclusiones

En este estudio del sector se evidencia la necesidad de contratar personal mediante la modalidad de contratación directa, para desarrollar las funciones asignadas al DAPM, según el Decreto Extraordinario 0516 de 2016. Observando la circular que emite anualmente el Departamento Administrativo de la Contratación Pública del Municipio de Santiago de Cali, que establece la tabla de perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

El Departamento de Planeación Municipal de Santiago de Cali ha requerido servicios profesionales y de apoyo a la gestión más allá de los propios de los que corresponden a los cargos de su planta de personal, toda vez que la misma no es suficiente para ejecutar las actividades inherentes a la gestión y misión del departamento.

Santiago de Cali, enero 11 de 2019.

Elaboró: Julián Castillo Villalba, Profesional Universitario – UAG
Revisó: Steffany Lizzette Escobar Rincón, Jefe de Unidad – UAG