# ESTUDIO DE SECTOR CONTRATACION DIRECTA

## PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION

**MUNICIPIO DE DAGUA – VALLE DEL CAUCA**

**DAGUA – VALLE DEL CAUCA, 2023**

Tabla de contenido


Tabla de contenido ..... 2

1. INTRODUCCIÓN ..... 3
2. DEFINICIONES ..... 4
3. CLASIFICACIÓN UNSPSC ..... 5
4. ASPECTOS GENERALES DE MERCADO ..... 5

4.1 ASPECTOS TÉCNICOS ..... 8

**4.1.1 Características de los Servicios ..... 10**

**4.1.2 Condiciones Especiales para la prestación del servicio ..... 10**

4.2 ASPECTOS REGULATORIOS ..... 10

5. ANÁLISIS DE LA OFERTA ..... 12

5.1 QUIENES PROVEEN LOS SERVICIOS ..... 12

6. ANÁLISIS DE LA DEMANDA ..... 14

6.1 CÓMO HA CONTRATADO LA ENTIDAD EN EL PASADO ESTE SERVICIO ..... 14

6.2 CÓMO ADQUIEREN OTRAS ENTIDADES ESTATALES ESTE BIEN, OBRA O SERVICIO ..... 15

6.3 RESULTADOS ANALISIS DE LA DEMANDA ..... 15

**6.3.1 Justificación del valor del Presupuesto oficial ..... 15**

**6.3.2 Condiciones de Pago ..... 16**

**6.3.3 Garantías Exigidas ..... 16**

7. CONCLUSIONES ..... 16

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento se elabora dentro de la etapa de planeación de la contratación, de conformidad con lo establecido en el Artículo No. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, donde define como un deber de las entidades estatales la elaboración de un estudio del sector que permita analizar las condiciones del mercado de los bienes, obras o servicios que satisfagan las necesidades identificadas por la administración, contemplando aspectos económicos, legales, comerciales, financieros, técnicos y organizacionales.

El Municipio de Dagua, Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley; Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades; Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley; Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley; Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio; Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario; Las demás que le señale la Constitución y la ley.

El presente documento abarca un análisis de todos los aspectos que deben tener en cuenta para realizar la debida planeación y posterior estructuración de los documentos pres contractuales y que serán la hoja de ruta posteriormente para la ejecución del contrato.

El análisis contenido en el presente documento guarda proporcionalidad con el objeto y alcance del proceso a adelantar, su presupuesto estimado en la planeación de la adquisición (PAA), la complejidad de la necesidad y los posibles riesgos.

## 2. DEFINICIONES

- ✓ **Análisis del Sector:** Es el estudio de mercado que realiza la Entidad relativo al objeto del Proceso de Contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo.

- ✓ **Aclaraciones y explicaciones:** Se remite a las nociones desarrolladas en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, del 12 de noviembre de 2014, Radicado 27.986, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

- ✓ **Aportes Legales:** Son las contribuciones parafiscales y gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella.

- ✓ **Apostilla:** Certificar la autenticidad de la firma de un servidor público en ejercicio de sus funciones y la calidad en que el signatario haya actuado, la cual deberá estar registrada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el documento surta plenos efectos legales en un país parte del Convenio sobre la Abolición del Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, de la Conferencia de la Haya de 1961.

- ✓ **Certificado de Disponibilidad Presupuestal:** Es el documento que acredita la disponibilidad de presupuesto para el presente proceso de selección.

- ✓ **Contratista:** Es la persona natural, jurídica o el grupo de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, asociadas entre sí que suscriben un contrato con el fin de ejecutarel objeto bajo las condiciones de modo, tiempo y lugar que en él se establecen.

- ✓ **Estudios Previos:** Es la justificación jurídica, técnica, económica y financiera del proyecto que realiza la Entidad de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

- ✓ **Información Pública Reservada:** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos.

- ✓ **Legalización:** Certificar la autenticidad de la firma de un servidor público en ejercicio de sus funciones y la calidad en que el signatario haya actuado, la cual deberá estar registrada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el documento surta plenos efectos legales en un país que hace parte de la Convención de Viena de 1963, sobre relaciones consulares, artículo 5, literal f que reglamenta las actuaciones consulares en calidad de notario.

- ✓ **Matriz:** Es el documento que incorpora condiciones técnicas, de riesgos o económicas que debe tener en cuenta el Proponente al momento de estructurar su oferta y ejecutar el Contrato.

- ✓ **Medio Magnético:** Es el dispositivo que utiliza materiales magnéticos para archivar información digital, tales como las USB, discos duros o los CD que almacenan grandes volúmenes de datos en un espacio físico pequeño.

- ✓ **Vigencia Fiscal:** Es el periodo de tiempo que comprende desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

## 3. CLASIFICACIÓN UNSPSC

Con el fin de identificar el objeto de la contratación y homogenizar aquellos bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas, patrones de desempeño, calidades iguales o similares para desarrollar las actividades del proyecto de inversión, se hace necesario clasificar cada uno con los códigos UNSPSC, y así establecer un lenguaje común entre el organismo y posibles interesados, en tal sentido la contratación que se pretende adelantar, se clasifica de la siguiente manera:

| CLASIFICACIÓN UNSPSC | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| 80111500 | Desarrollo de recursos humanos |
| 80111600 | Servicios de personal temporal |
| 80161500 | Servicios de apoyo gerencial |

## 4. ASPECTOS GENERALES DE MERCADO

Las entidades públicas requieren realizar la contratación mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de la entidad en lo relacionado con la gestión administrativa o su funcionamiento, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados. Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación.

La selección de los contratistas se realiza teniendo en cuenta la necesidad de la entidad con relación a las actividades a ejecutar, para tal sentido se tienen en cuenta factores de formación y experiencia de acuerdo con las tareas a desarrollar. Para el caso de la Administración Municipal, se realiza el análisis de las actividades programadas en cada uno de los proyectos de inversión, en los cuales se ha dejado una actividad específica para la contratación de los equipos encargados de realizar las actividades de apoyo administrativas, técnicas y especializadas según los requerimientos de los proyectos.

Una vez determinadas las actividades a ejecutar y previsto el número de personas requeridas se definen los perfiles y la idoneidad de quienes van a desarrollar las actividades de apoyo con relación al contractual y las obligaciones específicas a ejecutar.

La Administración Municipal, tiene como Misión liderar y articular el desarrollo local, reconocido en

el nivel regional y nacional, con un enfoque amplio de Derechos Humanos, inclusión social y de sostenibilidad en los aspectos del desarrollo social, económico, ambiental e institucional, las funciones de la Administración se relacionan en las siguientes áreas de servicio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.

Es importante resaltar que la entidad no cuenta con suficiente personal de planta que supla las necesidades de las actividades a cargo de la Administración, de acuerdo con información suministrada por la Gerencia Administrativa y Financiera, la Administración cuenta con 46 personas de planta, entre personal de carrera administrativa, provisionalidad y de libre nombramiento y remoción, y una vacante, de la siguiente manera:

| No. | NIVEL | CARGOS | TIPO DE NOMBRAMIENTO | CODIGO | GRADO |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | DIRECTIVO | ALCALDE | PERIODO FIJO | 5 | 15 |
| 2 | DIRECTIVO | GERENTE | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 6 | 15 |
| 3 | DIRECTIVO | GERENTE | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 20 | 14 |
| 4 | DIRECTIVO | GERENTE | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 105 | 13 |
| 5 | DIRECTIVO | GERENTE | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 219 | 8 |
| 6 | DIRECTIVO | JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION (PERIODO FIJO) | 39 | 14 |
| 8 | DIRECTIVO | SECRETARIA GENERAL | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 39 | 14 |
| 7 | ASESOR | ASESOR DE DESPACHO | LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION | 39 | 14 |
| 9 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 219 | 8 |
| 10 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | PROVISIONALIDAD | 219 | 8 |
| 11 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | PROVISIONALIDAD | 219 | 8 |
| 12 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 219 | 8 |
| 13 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | PROVISIONALIDAD | 219 | 8 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 14 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | PROVISIONALIDAD | 202 | 8 |
| 15 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 219 | 8 |
| 16 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | PROVISIONALIDAD | 219 | 8 |
| 17 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | ENCARGO | 219 | 8 |
| 18 | PROFESIONAL | PROFESIONAL UNIVERSITARIO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 219 | 8 |
| 19 | PROFESIONAL | COMISARIO DE FAMILIA | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 20 | TECNICO | TECNICO | PROVISIONALIDAD | 312 | 5 |
| 21 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 303 | 5 |
| 22 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 23 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 24 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 25 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 26 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 27 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 28 | TECNICO | TECNICO | PROVISIONALIDAD | 314 | 5 |
| 29 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 30 | TECNICO | TECNICO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 314 | 5 |
| 31 | TECNICO | INSPECTOR DE TRANSITO | PROVISIONALIDAD | 314 | 5 |
| 32 | TECNICO | INSPECTOR DE POLICIA | PROVISIONALIDAD | 314 | 5 |
| 33 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 34 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 35 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 36 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 37 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 38 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 39 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 40 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 4 |
| 41 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | CARRERA ADMINISTRATIVA | 407 | 3 |
| 42 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | PROVISIONALIDAD | 407 | 3 |
| 43 | ASISTENCIAL | AUXILIAR ADMINISTRATIVO | PROVISIONALIDAD | 407 | 3 |
| 44 | ASISTENCIAL | SECRETARIA | VACANTE | 440 | 3 |
| 45 | ASISTENCIAL | SECRETARIA | PROVISIONALIDAD | 440 | 3 |
| 46 | ASISTENCIAL | SECRETARIA | CARRERA ADMINISTRATIVA | 440 | 3 |
| 47 | ASISTENCIAL | CELADOR | PROVISIONALIDAD | 477 | 3 |

Lo anterior, genera que el personal de planta con que cuenta la Administración no es suficiente para desarrollar las actividades, siendo necesario contratar personas bajo la modalidad de contratación

directa, mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Es importante tener como referencia el comportamiento de este tipo de contratos realizado en el año 2021y otras vigencias, donde se contrataron entre personal de apoyo, técnicos, profesionales y profesionales especializados, para realizar actividades de apoyo en los diferentes proyectos a cargo de la entidad.

## 4.1 ASPECTOS TÉCNICOS

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que celebran las Entidades Estatales se encuentran regulado por la Ley 80 de 1993, siendo una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una entidad pública.

Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en la entidad o en el caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores; pero siempre con sujeción a las restricciones establecidas en la norma que lo define. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción. Por su parte, la Ley 1150 de 2007 prevé la posibilidad de contratar directamente la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, no obstante y de conformidad con lo anotado en precedencia, ésta clase de contratos no pueden vulnerar el derecho constitucional al acceso del trabajo permanente con el Estado, cuando con éstos se pretenda desarrollar funciones de carácter permanente o propias de la entidad, que debe desarrollar el personal de planta de la respectiva Entidad Estatal.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con la necesidad de la entidad, se requiere que las actividades de apoyo a ejecutar sean con relación al desarrollo del alcance de los proyectos de inversión.

En realidad se trata de contratos a través de los cuales, de una u otra manera, se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales.

El contrato de prestación de servicios resulta ser ante todo un contrato vital para la gestión y el funcionamiento de las entidades estatales porque suple las deficiencias de estas.

Es importante diferenciar los contratos para la prestación de servicios profesionales y los de simple apoyo a la gestión.

Al respecto sobre sobre los fundamentos, serán entonces contratos de “prestación de servicios profesionales” todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad

tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico como profesionales. En suma, lo característico es el despliegue de actividades que demandan la aprehensión de competencias y habilidades propias de la formación profesional o especializada de la persona natural o jurídica, de manera que se trata de un saber intelectivo cualificado.

Por consiguiente, el uso de esta concreta figura contractual queda supeditado a las necesidades a satisfacer por parte de la Administración Pública y la sujeción al principio de planeación; lo que encuentra su manifestación práctica en la elaboración de los estudios previos a la celebración del negocio jurídico, pues es allí donde deberán quedar motivadas con suficiencia las razones que justifiquen que la Administración recurra a un contrato de prestación de servicios profesionales.

Por otra parte, con estos mismos fundamentos se entiende entonces por contratos de “apoyo a la gestión” todos aquellos otros contratos de “prestación de servicios” que, compartiendo la misma conceptualización anterior, esto es, el desempeño de actividades identificables e intangibles, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración (previamente definidas en los procesos de planeación de la Entidad), de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados, sean estas naturales o jurídicas.

Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el “contrato de prestación de servicios profesionales”, y no para éstos de simple “apoyo a la gestión”.

De esta forma el concepto de “apoyo a la gestión” entraña un claro apoyo a la actividad de las entidades estatales que debe entenderse de conformidad con la sistemática expuesta a propósito del contrato de prestación de servicios y que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, tal como claramente lo ha decantado los precedentes de la sección tercera del Consejo de Estado.

Así las cosas, conviene, para mayor claridad expositiva, precisar que en el marco del contrato de simple prestación de servicios de apoyo a la gestión, las necesidades que pretenden ser satisfechas por la Administración no comprometen, en modo alguno las actividades que son propias de conocimientos profesionales o especializados; aun así, ello no excluye que dentro de esta categoría conceptual se enmarquen actividades de carácter técnico las cuales, requiriendo un despliegue intelectivo, no recaen dentro del concepto de lo profesional, así como otras necesidades en donde, según las circunstancias, el objeto contractual demanda la ejecución de acciones

preponderantemente físicas o mecánicas; es decir, se trata de una dualidad de actividades dentro del concepto "de simple apoyo a la gestión"; unas con acento intelectivo y otras dominadas por ejecuciones físicas o mecánicas. Lo distintivo, en todo caso, es que no requiere que sean cumplidas con personal profesional.

### 4.1.1 Características de los Servicios

De acuerdo con análisis realizado sobre las necesidades del personal de apoyo para la ejecución de las actividades misionales de la entidad, se requiere atender los componentes, administrativos, jurídicos, técnicos y asistenciales.

### 4.1.2 Condiciones Especiales para la prestación del servicio

Las personas naturales a contratar, en los niveles asistenciales, técnicos, profesionales y profesionales especializados que prestarán los servicios de apoyo a la gestión, ejecutarán las actividades por sus propios medios y autonomía administrativa, no existe una relación laboral, la naturaleza del contrato conlleva un contenido de carácter civil y/o comercial, en la ejecución de la actividad existe una libertad amplia y suficiente por parte del contratista para efectuar las actividades contratadas, no se debe cumplir horario ni órdenes permanentes.

Se concluye que los contratos de prestación de servicios se caracterizan fundamentalmente por:

1. ser típico,
2. excepcional,
3. temporal,
4. gozar de amplitud de objeto,
5. distinguirse del contrato de trabajo,
6. la posibilidad de celebrarlo a través de la modalidad de contratación directa,
7. admitir el pacto y utilización de cláusulas excepcionales por parte de la entidad y
8. en algunas circunstancias no requerir liquidación.

## 4.2 ASPECTOS REGULATORIOS

Desde la redacción originaria de la Ley 80 de 1993, el legislador consagró la contratación directa como el trámite contractual propio para la celebración de los contratos de prestación de servicios. Esta circunstancia se mantuvo con la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007, pues conforme con su artículo 2, numeral 4°, literal h), la modalidad de selección idónea para la celebración de los contratos de prestación de servicios continúa siendo la contratación directa.

El Decreto 1082 de 2015 también dedica una parte de su articulado a reglamentar la forma en que se debe surtir el procedimiento de contratación directa tendiente a la celebración del contrato de prestación de servicios. Al respecto, establece que en tal caso no resulta necesario expedir acto administrativo de justificación de la contratación directa y además dispone en su artículo 2.2.1.2.1.4.9:

> *"Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto*

*del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.*

*Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.*

*La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos".*

Por otra parte, el contrato de prestación de servicios es de carácter civil y no laboral, se encuentra regulado por el artículo 1495 del Código Civil, lo que lo convierte en una relación de naturaleza civil que depende de lo estipulado por las partes en el contrato, por lo tanto, no está sujeto a la legislación de trabajo y no es considerado un contrato con vínculo laboral al no haber relación directa entre empleador y trabajador.

En cuanto al pago del Sistema General de la Seguridad Social en Salud y Pensiones, la entidad para efectuar la contratación y en el desarrollo de las actividades, debe verificar su estado de afiliación a salud, pensiones y ARL (cuando el riesgo sea de grado I, II, III); estando seguro que en los dos primeros las cotizaciones se realicen sobre el 40% del valor mensualizado del contrato (no puede ser inferior a un SMLV ni superior a 25 SLMLV).

Por último, la Ley 190 de 1995 señala los siguientes requisitos generales:

*"ARTÍCULO 1.- Todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a* ***celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración*** *deberá presentar ante la unidad de personal de la correspondiente entidad, o ante la dependencia que haga sus veces, el formato único de hojas de vida debidamente diligenciado en el cual consignará la información completa que en ella se solicita:*

*1. Su formación académica, indicando los años de estudio cursados en los distintos niveles de educación y los títulos y certificados obtenidos.*

*2. Su experiencia laboral, relacionando todos y cada uno de los empleos o cargos desempeñados, tanto en el sector público como en el privado, así como la dirección, el número del teléfono o el apartado postal en los que sea posible verificar la información.*

*3. Inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal para ocupar el empleo o cargo al que se aspira o para celebrar contrato de prestación de servicios con la administración.*

*4. En caso de personas jurídicas, el correspondiente certificado que acredite la representación legal, y*

*5. INEXEQUIBLE. Los demás datos que se soliciten en el formato único. Declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 567 de 1997".*

Por último, en sentencia del Consejo de Estado, sobre la celebración de contratos de prestación de servicios, hace una diferencia entre coordinación y subordinación de la siguiente manera:

*"Se aclara que el principio de coordinación, ínsito en los contratos de prestación de servicios, consiste en la sincronización de las actividades que ejerce el contratista con las directrices que imparte el contratante para la ejecución eficiente y eficaz del contrato, por lo que es indispensable que exista una concertación contractual, en la que aquel cumple su contrato con independencia, sin embargo, en armonía con las condiciones necesarias impuestas por su contraparte, respecto de las cuales esta ejerce control, seguimiento y vigilancia al pacto suscrito. Diferente es la subordinación, en virtud de la cual existe una sujeción del trabajador hacia su empleador y, en tal sentido, estecuenta en todo momento con la posibilidad de disponer del trabajo de aquel, quien a su vez tiene la obligación correlativa de obedecerle. En efecto, el empleador impone las condiciones de tiempo, modo y lugar, inclusive con sus propios elementos o instrumentos, para que el trabajador desarrolle sus labores, sin que le asista ningún tipo de independencia. Por consiguiente, en el presente caso no puede hablarse de coordinación, habida cuenta de que el desempeño de las funciones por parte del actor estaba sujeto a la imposición de medidas y/o órdenes del demandado, tales como: un horario prácticamente inmodificable debido al funcionamiento de la institución, imposibilidad en la prestación del servicio por otras personas, sino directamente por el contratista, y, además, la situación referente a que debía cumplir diferentes labores relacionadas con la entidad, lo que denota sin lugar a dudas que el accionado, en su condición de empleador, tenía la posibilidad de disponer del trabajo del demandante, lo que demuestra la existencia de una verdadera subordinación".* Consejo de Estado. 41001.

## 5. ANÁLISIS DE LA OFERTA

### 5.1 QUIENES PROVEEN LOS SERVICIOS

Los servicios son prestados por personas naturales cuya formación académica tenga relación con las actividades a ejecutar. De acuerdo con las actividades a ejecutar por parte de las personas naturales que se contrataran bajo la modalidad de contratación directa por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, según los datos históricos y según la necesidad de cada proyecto se relacionan las actividades económicas según los códigos CIIU:

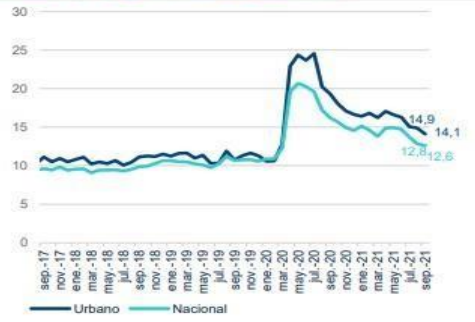
| CODIGO | DESCRIPCION |
|---|---|
| 7010 | Actividades de administración empresarial |
| 7490 | Otras actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.p. |
| 7310 | Publicidad |
| 6910 | Actividades Jurídicas |
| 6920 | Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria |
| 8211 | Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina |
| 8219 | Fotocopiado, preparación de documentos y otras actividades especializadas de apoyo a oficina |

Frente al mercado laboral en Colombia, En septiembre, la tasa de desempleo nacional fue 12,1% y la urbana 13,0%, representando una reducción de 3,7 y de 5,3 puntos porcentuales,

respectivamente, con relación a septiembre del año pasado. Estas tasas siguen estando por encima de las observadas en septiembre de 2019, cercanas a 10%, a nivel nacional y urbano.

Analizando la dinámica mensual, con datos ajustados por la estacionalidad de cada mes, entre agosto y septiembre de 2021, la tasa de desempleo nacional se redujo en 2 décimas y la urbana en 8 décimas.

Gráfico 1. **TASA DE DESEMPLEO NACIONAL Y URBANO** (% DE LA FUERZA LABORAL, SERIES AJUSTADAS ESTACIONALMENTE)




Fuente: BBVA Research y DANE.

Sin embargo, el empleo creció en 0,4% (78 mil) a nivel nacional, frente al 2,5% y 1,8% en julio y agosto de 2021, respectivamente, y la disminución en el número de desocupados también se ralentizó, con una reducción de 1,5% ese mes, frente al 5,6% y al 5,8% en julio y agosto, respectivamente. A nivel urbano, si bien el ritmo de crecimiento del empleo se ralentizó en septiembre, la reducción de la tasa de desempleo fue mayor que en agosto, debido a que menos personas estuvieron dispuestas a ofrecer su trabajo en septiembre.

Gráfico 2. **OCUPADOS Y DESOCUPADOS NACIONALES** (CRECIMIENTO MENSUAL, SERIES AJUSTADAS ESTACIONALMENTE)




Fuente: BBVA Research y DANE.

En septiembre de 2021, el empleo total se ubicó en el 96,9% de su nivel pre-pandemia (febrero de 2020) y el empleo urbano en el 95,1%, los niveles más altos observados desde el inicio de la pandemia. Con esto, el empleo nacional y el empleo urbano se encuentran por debajo de sus niveles pre pandemia en 3,1 y 4,9%, respectivamente, mientras que la actividad lo superó desde julio, mostrando, con esto, un rezago entre la reactivación de la actividad y la del empleo. En términos de género, el empleo femenino muestra mayor rezago en su recuperación que el empleo nacional e incluso que el urbano. El empleo de las mujeres se encuentra un 5,7% por debajo de su nivel pre pandemia e incluso por debajo de los niveles que había alcanzado en agosto (5,1% por debajo de los pre pandemia). El empleo de los hombres ha mostrado mayor dinamismo que el de las mujeres, ubicándose, para septiembre, 0,9% por debajo de su nivel pre pandemia.

En septiembre, una proporción mayor de ocupados trabajó más de 40 horas que en los últimos 3 años en ese mismo mes. En septiembre de 2021 el 61,7% de los trabajadores trabajó más de 40 horas, mientras que para el mismo mes de 2020 fueron 55,3% y de 2019 59,7%. El aumento de la intensidad horaria también se refleja en el número de horas trabajadas a la semana en promedio por trabajador, que se ubicaron en 43,7 en septiembre de 2021, casi dos horas más que en agosto de este año y más de una hora por encima de septiembre de 2019.

## 6. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

### 6.1 CÓMO HA CONTRATADO LA ENTIDAD EN EL PASADO ESTE SERVICIO

A continuación, se toma una muestra representativa de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos en la vigencia 2023 y anteriores:

| No. Contrato | OBJETO | VALOR |
|---|---|---|
| 2022566 | PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION DE LA GERENCIA DE PLANEACION Y PROYECTOS DEL MUNICIPIO DE DAGUA.BPIM No. 202076233033. | $ 9.000.000 |
| 2022579 | PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION DE LA GERENCIA DE PLANEACION Y PROYECTOS DEL MUNICIPIO DE DAGUA. | $ 5.100.000 |

## 6.2 CÓMO ADQUIEREN OTRAS ENTIDADES ESTATALES ESTE BIEN, OBRA O SERVICIO

| Modalidad | Origen de los Recursos | Entidad | Número de Proceso | Número del Contrato | Objeto | Valor del Contrato | Plazo en días | POLIZA | INCUMPLIMIENTO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DIRECTA | INVERSIO N | SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE | SDA-CPS-20211784 | SDA-CPS-20211784 | PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN MARCO DE LAS ACCIONES JURIDICAS Y CONTRACTUALES QUE SE ADELANTEN EN LA DIRECCION DE GESTION CORPORATIVA | 41.640.000 | 6 meses | NO | NO |
| DIRECTA | INVERSION | INVIAS | CD-DTE-SEP-010-2021 | 2396 de 2021 | PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES TÉCNICOS Y FINANCIEROS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS Y CONTRATOS DEL INVIAS EN DESARROLLO DEL PROYECTO CONECTAR TERRITORIOS | 49.600.000 | 240 días | SI | NO |
| DIRECTA | INVERSION | MUNICIPIO DE BUCARAMANGA | SSYA-CPS-0360-2021 | 1996 | RESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN EN LA SECRETARÍA DE SALUD Y AMBIENTE BRINDANDO ACOMPAÑAMIENTO A LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL VIRUS SARS-COV-2 EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA | 11.850.000 | 6 meses | NO | NO |
| DIRECTA | FUNCIONAMIENTO | UNIDAD ADMINISTRATIV A ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS | UAESP-202-2021 | UAESP-202-2021 | PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO A LA UAESP PARA SUSTANCIAR EL TRÁMITE Y DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO QUE SE ADELANTEN AL INTERIOR DE LA ENTIDAD, Y EL ACOMPAÑAMIENTO EN EL PROCESO Y LAS ACTIVIDADES QUE SE REQUIERAN PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN LA LEY Y EN EL DE GESTIÓN CONTRACTUAL INTERNO | 69.766.667 | 9 meses | SI | NO |
| DIRECTA | FUNCIONAMIENTO | GOBERNACIÓN VALLE DEL CAUCA - SECRETARIA DE SALUD | 1.220.02-59.2-174-2021 | 1.220.02-59.2-0175 | SE HACE NECESARIO CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADA ESPECIALISTA EN CULTURA DE PAZ Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, PARA FORTALECER DESDE SU PERFIL A LA SECRETARIA DEPARTAMENTAL DE SALUD DEL VALLE Y DESARROLLAR ACTIVIDADES ENCAMINADAS A HACER CUMPLIR LAS COMPETENCIAS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. | 66.000.000 | 12 meses | NO | NO |

## 6.3 RESULTADOS ANALISIS DE LA DEMANDA

### 6.3.1 Justificación del valor del Presupuesto oficial

La entidad estableció el valor estimado del contrato, con base a honorarios de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales o jurídicas para la vigencia 2023, de entidades de orden regional, en las cuales se realizó revisión de las actividades a ejecutar, con base a la formación académica requerida y la experiencia mínima según la experticia necesaria para la ejecución del contrato.

### 6.3.2 Condiciones de Pago

De acuerdo con el histórico de las contrataciones realizadas por parte de la Administración, para los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, mediante cuotas previa presentación de informe y certificación de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato designado.

Para la realización de los pagos, el CONTRATISTA deberá acreditar que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social integral, así como los propios del Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, cuando corresponda.

### 6.3.3 Garantías Exigidas

Las garantías no serán obligatorias en los siguientes tipos de contratos:

1. Empréstito,
2. Interadministrativos
3. Contratos de seguro
4. Contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía (contratos de mínima cuantía)
5. En estos casos corresponde a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

A su vez el Decreto 1082 de 2015, establece la no obligatoriedad de la garantía en los siguientes casos:

1. Las órdenes de compra derivadas de los acuerdos marco de precios, a menos de que estos dispongan lo contrario.
2. En la adquisición en grandes superficies
3. En la contratación directa, señalando que la justificación para su exigibilidad debe estar contenida en los estudios y documentos previos.

## 7. CONCLUSIONES

La Administración Municipal, una vez realizado el estudio del sector en todos sus componentes, concluye lo siguiente:

1. El contrato de prestación de servicios es un contrato típico, es decir gozan de una denominación, así como de una regulación expresa en el ordenamiento jurídico.

2. La celebración del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión es de carácter excepcional; el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone que dicho contrato se celebra "para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad", esto significa que actividades que no sean susceptibles de calificarse como labores administrativas o de funcionamiento no pueden ser objeto de dicho contrato. Por otro lado, se le otorga al contrato de prestación de servicios un carácter excepcional, pues establece que "estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados".

3. La ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, debe ser temporal, rasgo que se desprende del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece que "estos contratos (…) se celebrarán por el término estrictamente indispensable". Este elemento también ha sido resaltado por la Corte Constitucional, al sostener que el contrato de prestación de servicios es temporal y que, por tanto, si la entidad estatal observa que las actividades que desempeña el contratista se tornan ordinarias y permanentes, debe crear el empleo en la planta de personal, previendo los emolumentos correspondientes.

4. En los contratos de prestación de servicios debe haber ausencia de vínculo laboral, lo que significa que el contratista goza de autonomía para la ejecución de las actividades.

5. La Ley 80 de 1993, el legislador consagró la contratación directa como el trámite contractual propio para la celebración de los contratos de prestación de servicios. Esta circunstancia se mantuvo con la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007, pues conforme con su artículo 2, numeral 4°, literal h), la modalidad de selección idónea para la celebración de los contratos de prestación de servicios continúa siendo la contratación directa. El Decreto 1082 de 2015 también dedica una parte de su articulado a reglamentar la forma en que se debe surtir el procedimiento de contratación directa tendiente a la celebración del contrato de prestación de servicios.

6. El primer inciso del numeral 2º del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 prevé que, para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades: "*Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión."* Por su parte, el segundo inciso establece que *"las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios"*; con base en dicho enunciado normativo se puede concluir que, en los contratos de prestación de servicios, las entidades pueden pactar con el contratista las mencionadas cláusulas excepcionales.

**HERNAN ALONSO RAMIREZ HINCAPIE**
Gerente Administrativo y Financiero

.