De conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, se procede a elaborar el presente Estudio Previo, acompañado de los documentos que lo soportan, con el fin de realizar la siguiente contratación directa:

1. DEL PRINCIPIO DE LA PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DEL ESTADO

Según lo tiene ya establecido la jurisprudencia[1], dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado[2], ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación[3]. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (Ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1° del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma – si se quiere más significativa - en su etapa de ejecución[4]. Reglas que imponen, según lo indicado por la jurisprudencia, que:

> *"[N]o se puede licitar ni contratar la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos, y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación. Esta determinación previa de las condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el contrato conlleva obligatoriamente que los estudios y demás especificaciones permitan a las partes llevar a feliz término el objeto del contrato, en cuyo desarrollo los interesados pueden adelantar la actividad correspondiente dentro de un marco de confiabilidad recíproca de los factores y condiciones que la Administración ofrece y las condiciones y resultados que con base en ellos el contratista asume..."*[5]

En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden. De otra parte, en cumplimiento también del deber de planeación y del principio de buena fe precontractual, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (No. 6 art. 25 Ley 80 de 1993); igualmente, deben con antelación al inicio del proceso de selección del contratista analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y obtener las autorizaciones y aprobaciones para ello (No. 7 art. 25

---

1 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 2008, exp. AP-19001-23-31-000-2005-00005-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

2 El artículo 72 del Decreto 150 de 1976 ya hacía referencia a este punto. Asimismo, el decreto 222 de 1983 implícitamente hacía referencia a él en el numeral 2° del artículo 30, en el artículo 46, en el parágrafo 1° del artículo 83 y de manera expresa en el artículo 84 referido a los contratos de obra pública.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2007, Radicados: 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715) y otros –acumulados-, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2007, Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469), C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de mayo de 1992. En sentido similar ver Consejo de Estado, sentencia de 19 de junio de 1998, exp.10.439.

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

ibidem), así como elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones (No. 12 art. 25 ídem).[6]

2. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE EL MUNICIPIO PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN.

El principio de planeación contractual guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, en tal sentido es deber de las Entidades Públicas recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos y/o convenios, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación.

Así, la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo reglas fundamentales y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad, ya que su presencia como uno de los principios rectores; se infiere del artículo 25 y 26 de la Ley 80 de 1993; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

El Municipio de Manizales, es un garante del Estado Social de Derecho, que debe potenciar y concretar todos los postulados constitucionales al servicio del bien común, mediante la orientación de toda la normatividad que le compete bajo los principios de la función social, el respeto a la dignidad, al trabajo, a la solidaridad y a la prevalencia del interés general, en el marco de un Estado Social de Derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista.

Son múltiples las funciones que le asisten a la Alcaldía de Manizales, las cuales deben ser cumplidas a partir de la colaboración entre las Secretarías y/o dependencias que la componen. Se destaca entre otras funciones, la de tramitar e impulsar los diferentes procesos y actuaciones que se requieren para el normal funcionamiento de la entidad.

La Secretaria de Hacienda desarrolla procesos de imponencia estratégica para el normal desempeño de la Administración Pública en la Alcaldía de Manizales, entre los procesos de apoyo se encuentran: presupuesto, tesorería, bienes inmuebles, impuestos, recaudo y contabilidad; entre otros. Se debe tener en cuenta que para su buen funcionamiento requiere de personal altamente capacitado que realice de forma responsable cada una de las funciones encomendadas.

Según lo establecido en el Decreto 296 de 2015 por medio del cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales, la Secretaría de Hacienda tiene entre sus objetivos el siguiente: Llevar el registro y control de las operaciones financieras del Municipio, de los contratos, inventarios, la recuperación de la cartera del Municipio de Manizales, la contabilidad del Municipio en forma actualizada con presentación oportuna de los estados financieros correspondientes, entre otros.

---

[6] Modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y luego por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

En la actualidad la Secretaria de Hacienda para poder dar cumplimiento a las funciones asignadas, cuenta con la siguiente planta temporal de personal: para la **Unidad de Fiscalización y Control**: un técnico y una profesional; **la Unidad de Determinación**: un profesional y la **Unidad de Recursos Tributarios**: dos profesionales y un técnico; equipo de trabajo que nos es suficiente para atender el alta demanda que se tiene con respecto a solictutudes, pqrs, derechos de petición y demás requerimientos hechos por parte de los contribuyentes y ciudadanía en general, por lo cual se hace necesario contar con personal de apoyo a fin de evitar demoras en la resolución de tramites y atención al publico, asi como de incurrir en faltas de tipo sancionatorio por incumplimiento de plazos en la emisión de respuestas y solución de requeimientos por parte de la entidad.

Es importante anotar que con relación a los trámites y solicitudes requeridas para cada una de las Unidades (Fiscalización y Control, Determinación y Recursos Tributarios) esta ascendiendo a la radicación de un aproximado semanal de 200 GED. Adicional a ello, se deben adelantar los procesos de inspección tributaria en Fiscalización y Control, y, en cuanto a Recursos Tributarios, los procesos de cobro coactivo, atención a los contribuyentes, revisión de estados y traslados de los procesos concursales

Dentro de los procesos a cargo de la Oficina de Recursos Tributarios, se encuentra el Cobro Persuasivo, agotada dicha etapa, se procede con el inicio del cobro coactivo, la cual se desarrolla con el mandamiento de pago, enviando la respectiva citación al contribuyente moroso, en tal sentido, si no se efectúa la notificación personal, ésta se realizará enviando la notificación a la dirección reportada por el ciudadano en el sistema de recaudo, con posterioridad se debe proceder con la notificación en la página web de este ente municipal; el referenciado proceso se perpetra en busca de recuperar la cartera del municipio, así como efectuar el cobro de los diferentes procesos contravencionales, tales como multas y sanciones.

Cabe anotar, que dentro los principios para gestionar la cartera de la Secretaría de Hacienda y Recursos Tributarios está el de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública, ponderando la deuda de acuerdo a la relación de costo-beneficio. Determinación del tiempo de prescripción de la acción de cobro de acuerdo al artículo 817 y 818 del Estatuto Tributario, análisis del recurso con el cual se cuenta para realizar el cobro coactivo y la determinación del volumen de la cartera de acuerdo a lo títulos ejecutivos; los dos últimos son de base para determinar la necesidad de contar con mayor apoyo profesional para el adecuado desarrollo de los procesos de cobro coactivo, toda vez que el volumen de trabajo desborda las funciones del jefe de Unidad de Recursos Tributarios, siendo ello necesario que se cuente con personal idóneo que brinde apoyo en la revisión de las actuaciones administrativas producto de los procesos de cobro coactivo.

Que ante el crecimiento de la Secretaría de Hacienda y sus proyectos el volumen de trabajo se ha redundado en cuanto a la resolución de derechos de petición y demás actos administrativos, siendo necesario la revisión minuciosa, desbordando así la capacidad humana del jefe de la Unidad, adicional a ello, el incremento de los procesos sancionatorios emitidos por la Unidad de Fiscalización, así como las multas de la ley 1801 de 2016 emitidas por las 12 Inspecciones y corregidurías del Municipio de Manizales y demás sanciones y multas proferidas por los Juzgados e incluso las de la administración municipal, incrementa el riesgo de las prescripciones ante la carga laboral.

Las diferentes Funciones que atañen ala Unidad de Recursos Tributarios, se encuentran:

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

- ✓ Proyección de actos administrativos que determinen las obligaciones generadas a los contribuyentes, a favor del municipio con el fin de constituir el título ejecutivo correspondiente para el cobro, así como la notificación de dichos actos administrativos.
- ✓ Asesoría jurídica para la Secretaría de Hacienda, en cuanto al manejo de la cartera del Municipio
- ✓ Resolución de recursos de reconsideración, excepciones, derechos de petición, tutelas y demás derivados de los procesos de cobro coactivo
- ✓ Elaboración de informes de gestión para las diferentes entidades estatales que lo requieran.
- ✓ Realizar prácticas de diligencias de secuestro y embargo derivados de los procesos de cobro coactivo.
- ✓ Coordinar y supervisar los planes de mejoramiento del sistema de control interno.
- ✓ Apoyo en la representación del Municipio para actuar dentro de los procesos de reorganización empresarial, negociación de deuda de persona natural no comerciante, o en los de liquidación judicial o administrativa, con el fin hacer efectivas las acreencias que se le adeudan al Municipio.

Del mismo modo la administración debe ser eficiente en su recaudo y hacer uso de las facultades que se le otorgan para recuperar la cartera del municipio solicitando información a entidades públicas y privadas, realizar embargos, secuestros y remates, siendo insuficiente el equipo de trabajo para realizar dicha gestión.

Se requiere la contratación de prestación de servicios, por el plazo determinado, para poder atender la necesidad de la secretaria, entendiendo que en este estudio previo se deja constancia que los servicios prestados por el contratista son única y exclusivamente para atender las labores encomendadas, bajo su total independencia y sin ningún tipo de subordinación o dependencia, con la entidad estatal.

Conforme el Acuerdo N°. 1053 del 4 de junio de 2020, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 MANIZALES + GRANDE, se tiene inscrito y viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal, según el siguiente proyecto:

PROYECTO	**Mejoramiento de Ingresos para una Manizales + Grande**
NO. BPIM	**2020170010018**
LINEA ESTRATEGICA	**Gobernanza con Transparencia**
PROGRAMA	**Fortalecimiento de la Gestiòn de Ingresos**
ACTIVIDADES	**Contrataciòn del personal que apoya el saneamiento fiscal y financiero**

3. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR, CON SUS ESPECIFICACIONES ESENCIALES, Y LA IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO A CELEBRAR.

3.1. OBJETO:

"PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO APOYO EN LA RESOLUCION DE DERECHOS DE PETICION, TUTELAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA SECRETARIA DE HACIENDA - UNIDAD DE RECURSOS TRIBUTARIOS".

El objeto que se pretende contratar se encuentra debidamente inscrito en el plan anual de adquisiciones de la administración municipal para la presente vigencia así:

CÓDIGO UNSPSC	DESCRIPCIÓN	DEPENDENCIA
80111500	Desarrollo de recursos humanos	Secretaría de Hacienda

Clase de Contrato: Prestación de Servicios Profesionales

3.2. OBLIGACIONES DE LA CONTRATISTA.

OBLIGACIONES ESPECIFICAS

1. Apoyar en la proyección de respuesta a derechos de petición, tutelas y actos administrativos de competencia de la Unidad de Recursos Tributatarios.
2. Brindar apoyo para la proyección de autos, Excepciones, medidas cautelares y autos archivos de procesos.
3. Brindar apoyo en la asesoría jurídica a los contribuyentes
4. Las demás obligaciones que sean acordadas entre el supervisor y el contratista

OBLIGACIONES GENERALES.

1. Rendir informe mensual dentro de los 5 días calendarios siguientes al vencimiento del periodo de las actividades propias del contrato descrito en el alcance y/o concertados con el supervisor, de conformidad con el cronograma, sin perjuicio de que sea o no para el trámite de la cuenta.
2. Realizar de forma oportuna los pagos al Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, Pensión y ARL) de conformidad con la normativa regulatoria vigente, así como entregar al supervisor del contrato de manera inmediata, la constancia de pago mediante la planilla única detallada, a fin de verificar el pago.
3. Cumplir a cabalidad con las obligaciones contenidas en los artículos: 2.2.4.2.2.16. y 2.2.4.2.2.18. del Decreto 1072 de 2015, el cual reglamenta la afiliación al SGRL y demás normas que regulan la materia, en especial la práctica del examen médico pre-ocupacional y allegar el respectivo certificado.
4. Entregar el archivo digital y físico en el informe final de actividades, requisito necesario para obtener la paz y salvo documental.
5. Archivar la información que se genere con ocasión a la ejecución del contrato, de acuerdo a la Ley 594/00 y a las tablas de retención documental.
6. Mantener actualizada la hoja de vida y declaración de bienes y rentas (anual) en el Sistema de Información y Gestión del empleo público -SIGEP.
7. Cumplir con todas las obligaciones inherentes relacionadas con los procesos de mantenimiento y mejoramiento continuo de los sistemas de gestión y control que adelanta el Municipio de Manizales.
8. Asistir y certificarse en la capacitación sobre inducción al Sistema de Gestión de seguridad y salud en el trabajo, que programe la dirección de Talento Humano en cumplimiento del artículo 2.2.4.6.11 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015.
9. Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato de acuerdo con las directrices que imparta la entidad, a través del ordenador del gasto y del Supervisor designado.
10. Ejecutar las acciones y actividades con calidad, oportunidad, dentro de la autonomía contractual que le corresponda y atender y asesorar a los usuarios (internos y externos) de manera cordial, respetuosa y diligente, para valorar con calidad y consideración sus necesidades y tramitar las soluciones correspondientes y la elaboración de informes cuando sean requeridos.
11. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas del contrato, evitando dilaciones y en trabamientos.

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

12. No acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la ley con el fin de hacer u omitir algún hecho.
13. Informar oportunamente al Municipio sobre eventualidad que pueda surgir y que implique retraso en el desarrollo del contrato.
14. Dar aplicación al artículo 50 de la Ley 2195 del 2022, cuando le sea atribuible.

3.3. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO

1. Cancelar al CONTRATISTA el valor del presente contrato.
2. Designar al supervisor del contrato a suscribir.
3. Certificar el cumplimiento a satisfacción del objeto y las obligaciones contractuales a través del supervisor designado.
4. Vigilar que EL CONTRATISTA efectúe el pago de los impuestos y estampillas que genere el presente contrato en los términos y cuantía que señale la ley, para que pueda predicarse el perfeccionamiento y la ejecución del mismo contrato.

3.4. LUGAR DE EJECUCIÓN. - Municipio de Manizales.

3.5. PLAZO. – Desde la suscripción del acta de inicio y hasta por un periodo de seis (06) meses, previa aprobación de la garantía exigida.

4. LA MODALIDAD DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y SU JUSTIFICACIÓN, INCLUYENDO LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

MODALIDAD: Contratación directa de Prestación de Servicios Profesionales

La Ley 1150 de 2007, al introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, en el artículo 2° establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa.* Bajo ésta última modalidad, en el numeral 4, literal h), prevé "*la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión*"

Bajo la Ley 80 de 1993, en el numeral 3 del artículo 32, respecto del *contrato de prestación de servicios*, se dijo que estos: "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 o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable."

Respecto de esta modalidad de contratación, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en la Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Rad. 24.715 y otros Acumulados, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, dijo que es viable predicar las siguientes características y notas predominantes de los contratos de prestación de servicios:

> "a). Pueden ser celebrados por cualquier entidad estatal que tenga capacidad para contratar, según lo previsto en el artículo 2 numeral 1. de la Ley 80 de 1993.

b). Es posible su celebración con personas naturales o con personas jurídicas. Con personas naturales cuando se trate de desarrollar actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad que no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Y, no obstante que la norma no lo señala, es conforme a derecho concluir que también es admisible suscribir este tipo de contratos con personas jurídicas, como así lo indica el artículo 24, numeral 1º, letra d), en el cual se señala la posibilidad de acudir a los mismos *"[p]ara la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas* (...)."

c). Tienen por objeto desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad contratante, con la condición de que tales actividades o funciones no puedan cumplirse con el personal de planta por ser insuficiente o porque se requieran conocimientos especializados.

d). La relación que se genera entre entidad contratante y contratista no goza del carácter de relación laboral.

e). No pueden pactarse por término indefinido, sino por el plazo estrictamente necesario e indispensable (inciso 2º. Del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993).

Precisamente, la naturaleza excepcional de este negocio jurídico de la administración y las dos últimas características anotadas previenen que no se utilice el contrato de prestación de servicios para establecer plantas paralelas con carácter permanente en las entidades públicas, en desconocimiento del régimen laboral, tal y como lo ha advertido esta Corporación al recalcar que no puede suplirse la vinculación de los servidores públicos a los cuadros del servicio oficial a través de estos contratos.[7] [141]

f). En el marco de la Ley 80 de 1993, los contratos que celebran las entidades públicas – incluyendo los de prestación de servicios- se rigen por las disposiciones civiles y comerciales que disciplinan el tipo negocial utilizado por la administración y las especiales previstas en dicho estatuto público contractual (artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993).

g). No son obligatorias las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad, salvo en materia de prestación de servicios públicos, en los términos del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, pero ello no obsta para que si se estima conveniente se puedan pactar."

A su vez, la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, respecto al contrato de prestación de servicios, preceptuó:

"El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una

7 CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia de 1 de noviembre de 1994, Exp. 7960. También la CORTE CONSTITUCIONAL, en Sentencia C-154 de 1997, al declarar exequible el numeral 3º del inciso 2º del artículo 32, distinguió los contratos de prestación de servicios de los laborales y precisó que los primeros podía devenir en los segundos cuando se presentaran sus elementos (contrato realidad: subordinación, dependencia, etc), cualquiera que fuera la denominación que le haya dado la entidad pública.

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo."

Esta modalidad de escogencia del contratista está reglamentada en el Decreto 1082 de 2015, cuando en el artículo 2.2.1.2.1.4.9, determina:

"**Artículo 2.2.1.2.1.4.9. *Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.*** 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." (Subrayado fuera de texto)

En torno a las notas características y diferenciadoras de los contratos de prestación de servicios, así como, inclusive, el contrato de consultoría, pueden ser recapituladas en los siguientes términos:

Tipo contractual	Especies contractuales y características.
Contrato de prestación de servicios. **Definición legal. Ley 80 de 1993. Artículo 32, numeral 3°.** **Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para**	**Contrato de prestación de servicios profesionales.** Su objeto está determinado 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, con **conocimientos especializados** siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectivo cualificado: el saber profesional. Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas,

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.	logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación.
	Contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión. Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la administración no demanden la presencia de personal profesional. Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectiva, esta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico, igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional. 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.
	Contrato de prestación de servicios para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales. Tienen lugar dentro de esta categoría los contratos de prestación de servicios que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, esto es, trabajos que corresponden al conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, y que solo pueda celebrarse con determinadas personas naturales, lo que implica que el contratista debe ser un artista, esto es, una persona reconocidas como realizador o productor de arte o trabajos artísticos.

En ese orden de ideas, el Municipio de Manizales está facultado para realizar el respectivo contrato de prestación de servicios profesionales, con aquella persona natural que se encuentre en capacidad de hacerlo, siempre y cuando, haya demostrado la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

Atendiendo al amplio normativo que regula el contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en Sentencia de Unificación de Jurisprudencia[8] SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021, Radiación 05001-23-33-000-2013-

[8] El Consejo de Estado en reiterada oportunidades se ocupado del tema de la Unificación de la Jurisprudencia respectos de diversos termas que atañen al contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, entre las merecen citarse: (i) CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, Radicación número:11001-03-26-000-2011-00039-00(41719), (ii) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSOADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejero ponente: Carmel Perdomo Cuéter, Sentencia del 25 de

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

01143-01(1317-2016), M.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, luego de precisar las características del contrato estatal de prestación de servicios, pasó a especificar que el objeto de este contrato tiene como fin atender "*funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un contrato o una obra pública*" así como también, de manera "*excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados*".

El Consejo de Estado en esta sentencia de unificación, además, unificó las reglas sobre tres temas fundamentales relacionados con las relaciones laborales subyacentes o encubiertas mediante contratos estatales:

1. Se determinó el sentido y alcance de la expresión "*término estrictamente indispensable*" señalado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993" al definir los contratos estatales de prestación de servicios, pues son precisamente la temporalidad y excepcionalidad de la contratación la característica fundamental que debe habilitar al operador jurídico para hacer uso de este tipo contractual. En otras palabras, el Consejo de Estado, enfatizó en que con los contratos estatales de prestación de servicios "*no pueden suplirse, de manera definitiva las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias*"
2. Se fijó en 30 días hábiles, en principio y como marco de referencia, el término cuya consecuencia jurídica es la de establecer la interrupción o la solución de continuidad a efectos de determinar la prescripción de derechos en los contratos estatales de prestación de servicios que ocultaron la existencia de una relación laboral. Es decir que de no superarse dicho lapso entre contratos sucesivos de prestación de servicios, se puede concluir "la existencia de una unidad de vínculo contractual" siempre y cuando "se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades".
3. La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron con recursos de naturaleza parafiscal.

En lo que respecta a la segunda regla, debe señalarse que la el mismo Consejo de Estado, en la citada Sentencia, en el numeral 139, aclara como se acogerá el término de los 30 días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Dijo, que "*Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo*

---

agosto de 2016 Radiación número 23001233300020130026001 (00882015), (iii) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B, MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, Sentencia del 26 de julio de 2018, Rad. No.: 68001-23-31-000-2010-00799-01, Número interno: 2778-2013.

De igual forma, ha sido múltiples los fallos en los que se ha ocupado de la mismo contrato, entre otros: (i) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244) 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447); Acumulados. (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-Sección C, Consejera Ponente: Enrique Gil Botero, Sentencia del 7 de marzo de 2011. Rad. 11001032600020090007000, Numero interno, 37.044.

entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado". Esta claridad se reitera en el Auto 2013-01143 de 11 de noviembre de 2021, que resuelve sobre las solicitudes de aclaración y/o adición a la Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021.

Consecuente con lo anotado y a lo exigido en la providencia del Consejo de Estado, el contrato a suscribir, de que trata el presente Estudio Previo, satisface las exigencias de los dos primeras reglas, esto es, (i) el plazo es el estrictamente necesario dentro del marco de la vigencia fiscal para satisfacer la ejecución del objeto propuesto, y (ii) la necesidad de garantizar y satisfacer el principio de continuidad en la prestación del servicio, hace que no se esté dentro del marco de los treinta (30) días hábiles para romper la solución de continuidad.

Y en lo que respecta a la tercera regla, ha de decir que corresponde al contratista estar dentro del marco artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 que modifico el inciso 2 y el parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, al exigir que "El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran 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", y lo reglamenta el artículo 3.2.7.1. del Decreto 780 de 2016, al señalar: "*El Ingreso Base de Cotización (IBC), al Sistema de Seguridad Social Integral del trabajador independiente con contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante corresponde mínimo al cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar. En ningún caso el IBC podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente ni superior a 25 veces el salario mínimo mensual legal vigente.*" Lo que está en amplia concordancia con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, cuando ordena que: "*La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*"

La norma en cita, precisa que si el contratista es una persona jurídica, por esta "*se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.*"

5. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y LA JUSTIFICACIÓN DEL MISMO.

La entidad, para establecer el presupuesto oficial de la contratación a surtirse, realizó la ponderación del valor de contrataciones anteriores desarrolladas por el Municipio, con objeto relacionado con aquel que se va a contratar.

A continuación se citan los contratos que sirvieron para realizar la comparación y ponderación mencionada, los cuales pueden ser consultados en la página web www.colombiacompra.gov.co:

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

NO. DE CONTRATO	OBJETO	VALOR MENSUAL	TIEMPO EN MESES
2208040884	"PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UN ABOGADO COMO APOYO A LA UNIDAD DE RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA".	$4.747.500	6 MESES
2301160081	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, COMO APOYO EN LA RESOLUCIÓN DE DERECHOS DE PETICIÓN, TUTELAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA SECRETARÍA DE HACIENDA-UNIDAD DE RECURSOS TRIBUTARIOS	$4.890.000	4 MESES
2301310284	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO APOYO EN LA RESOLUCIÓN DE DERECHOS DE PETICIÓN, TUTELAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA SECRETARIA DE HACIENDA UNIDAD DE RECURSOS TRIBUTARIOS	$4.890.000	4 MESES

Por lo tanto, el monto mensual a cancelar por los servicios prestados, es coherente con el valor de la contratación de prestación de servicios que se surte en esta administración municipal para la presente vigencia y congruente con el presupuesto disponible; por lo cual el valor del servicio a contratar para la presente vigencia, se estima en la suma de Prestación de Servicios **CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA MIL PESOS ($4.890.000)** por mes de servicios prestados o proporcional fracción mes, es decir Prestación de Servicios por un valor total de **VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (29.340.000)**, por un periodo de seis (06) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la garantida exigida.

Advirtiendo que, para cada pago, EL CONTRATISTA deberá acreditar que se encuentra al día en el pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones, lo cual deberá documentar para cada pago derivado de la ejecución del contrato. De igual forma deberá acreditar la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales en los términos de ley.

Adicionalmente en el valor de la propuesta y en el valor del contrato, se deben tener en cuenta los costos administrativos para la legalización del contrato, al pago de las estampillas y demás impuestos que se generen, advirtiendo que en todo caso el valor prepuesto debe corresponder a los precios del mercado.

Para la suscripción del contrato, se cuenta con el siguiente certificado de disponibilidad presupuestal:

CUIPO	MGA	RUBRO	DENOMINACIÓN	VALOR	CDP	REGISTRO	DEPENDENCIA
0	4599002	25 1 3 81 5 2 18 01	Mejoramiento de ingresos para una Manizales màs grande	$30.644.000	369	256369	Secretaria de Hacienda

6. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE.

Teniendo en cuenta que se trata de un contrato de prestación de servicios profesionales, que se contrata directamente con la persona natural que cumpla con los requisitos de idoneidad y experiencia para ejecutar el objeto del contrato, como lo establece el Decreto 1082 de 2015, no es necesario obtener varias ofertas y en consecuencia no hay lugar a establecer factores de selección, más que la idoneidad y experiencia requerida:

IDONEIDAD: El contratista deberá ser una persona natural, abogado titulado con posgrado
EXPERIENCIA: Experiencia profesional de mínimo 2 años

6. ANALISIS DEL RIESGO Y FORMA DE MITIGARLO.

Se tipifica como riesgo que pueda afectar el cumplimiento del contrato y el equilibrio económico, los siguientes: **Ver anexo No. 1 del estudio previo.**

7. LAS GARANTIAS QUE LA ENTIDAD CONTEMPLA EXIGIR EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 5, del artículo 7º de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, el proponente favorecido deberá constituir una garantía única en favor de EL MUNICIPIO, para amparar el siguiente riesgo:

AMPARO	CUANTÍA	VIGENCIA
Cumplimiento de las obligaciones surgidas del CONTRATO. Este amparo debe incluir de manera expresa la cobertura de la cláusula penal pecuniaria y de las multas.	10% del valor del contrato. En ningún caso sea inferior al valor de la cláusula penal pecuniaria.	Vigencia del contrato y cuatro (04) meses más.
Calidad del servicio, objeto del contrato	10% del valor del contrato.	Vigencia del contrato y cuatro (04) meses más.

EL MUNICIPIO no acepta la imposición de garantías, en los términos del artículo 1061 del Código de Comercio. Se entiende que la compañía de seguros renuncia a tales garantías con la expedición de la respectiva garantía exigida.

El CONTRATISTA repondrá el monto de la garantía única cada vez que en razón de sanciones impuestas o por otro hecho se disminuyere o agotare, es decir, cuando por razón de siniestro se afecte su valor.

El CONTRATISTA deberá otorgar las garantías exigidas y presentarlas para su aprobación a EL MUNICIPIO, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción del negocio jurídico, so pena de declararse el incumplimiento del mismo.

8. INDICACIÓN SI LA CONTRATACIÓN ESTÁ COBIJADA POR UN ACUERDO COMERCIAL

La presente contratación no se encuentra cobijada por un Acuerdo Comercial.

Manizales, junio de 2023.

JOHN ALEXANDER ALZATE QUICENO
Ordenador del Gasto
Secretario de Despacho.
Secretaría de Hacienda

CLAUDIA XIMENA ABADIA ARIAS
Supervisora
Profesional Universitario
Secretaría de Hacienda

Proyectó. Alba Ruth Quintero Londoño – Contratista Secretaría de Hacienda
Revisión:
Componente Jurídico: Paula Tatiana Duque Zapata – Profesional Universitario – Secretaría de Hacienda
Componente técnico y financiero: Leandra Meza Uribe – Líder de Oficina – Secretará de Hacienda

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES

USO OFICIAL - ALCALDÍA DE MANIZALES