CONTRALORÍA MUNICIPAL DE ARMENIA

ESTUDIOS DEL SECTOR

PARA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LA OFICINA JURÍDICA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE ARMENIA

Octubre del año 2023.

Dando cumplimento a lo establecido en el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2.015, en donde se señala el deber de análisis de las Entidades Estatales, para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva: *Legal, Comercial, Financiera, Organizacional etc.*; **la Contraloría Municipal de Armenia Quindío,** realiza el presente Estudio del Sector, para adelantar un proceso contractual a través de la modalidad de selección denominada: *Contratación Directa (Ley 1150 del año 2.007, Articulo 2, numeral 4) Literal H)*, que culminara en la suscripción de un: *Contrato de Prestación de Servicios.* El presente Estudio del Sector, se elabora conforme a los lineamientos y recomendaciones dadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública: *Colombia Compra Eficiente*[1].

1) ASPECTOS GENERALES Y LEGALES:

El contrato de prestación de servicios, es una convención de carácter civil, no laboral, por lo tanto, no está sujeto a la legislación del trabajo, y tampoco es considerado un contrato que genere vínculo laboral debido a que no existe una relación directa entre el contratante y el contratista, por ello, **el mismo no tiene un período de prueba, como tampoco el contratante tiene obligación de pagar prestaciones sociales. Lo anterior, conforme a lo establecido en el Articulo** 32 numeral 3 inciso 2 de la Ley 80 del año 1.993. Debido a lo antes expuesto, el contratista es quien tiene la obligación de estar afiliado y pagar o cancelar en calidad de cotizante Independiente al Sistema de Seguridad Social Integral **(***Salud, Pensión y Riesgos Laborales***)**, teniendo como base el salario mínimo legal mensual vigente, y en caso de que sus ingresos sean superiores, entonces su ingreso base de cotización (IBL) será del 40% del valor total de sus ingresos mensuales[2].

En correlación con lo establecido en elArtículo 1.495 del Código Civil Colombiano, en materia contractual se permite a las Entidades Públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) acudir a las disposiciones civiles y comerciales para la celebración de sus contratos, conforme a lo dispuesto en los Artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1.993**;** razón por la cual, el Contrato de Prestación de Servicios se convierte en una relación de naturaleza civil que depende de lo estipulado por las partes en la respectiva convención, lo cual implica que su regulación no se da por las normas laborales sino por las normas civiles.

Es necesario indicar que el **Código Sustantivo del Trabajo trae consigo la definición de *Contratistas Independientes* en su Artículo 34:**

> *ARTICULO 34. CONTRATISTAS INDEPENDIENTES. <Artículo modificado por el artículo 3o. del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>*
> *1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por*

[1] https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf
[2] Artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019.

un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. (...)

Sobre el contrato de prestación de servicios en el estatuto general de contratación de la administración pública (EGCAP), siendo necesario indicar en cuáles condiciones se puede acudir a la celebración de esta tipología contractual:

- *Cuando se trate de actividades que se encuentran relacionadas con la administración y funcionamiento de la Entidad, y que las mismas no se puedan ejecutar con personal de planta, debido a que no se cuenta con el número de servidores suficientes para su realización o la carga laboral se los impida.*

- *Cuando se requieran conocimientos especializados (técnicos o profesionales) y no haya un servidor de planta que los tenga, o aun existiendo un servidor que los posea, la carga laboral no permita que el mismo pueda realizar las actividades a contratar.*

Nominación (*mención - definición*) de los Contratos de Prestación de Servicios:

La Ley 80 del año 1.993, en su Articulo 32 numeral 3), consagra el Contrato de Prestación de Servicios como uno de los tipos contractuales de naturaleza pública, esto es, propio del EGCAP, así:

> **3o. Contrato de Prestación de Servicios.** *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 celebrarán por el término estrictamente indispensable.*

Tipificación (*desarrollo*) de los Contratos de Prestación de Servicios:

Por su parte el Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015, en su Artículo: **2.2.1.2.1.4.9. Inciso 2, define y desarrolla los contratos deprestación de servicios en tres categorías: **profesionales, **de apoyo a la gestión y **ejecución de trabajos artísticos, así:**

> *(...) 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.*

De igual manera en el inciso 1 del referido Artículo se establece:

> *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. (...)*

Por otra parte, el Contrato de Prestación de Servicios se celebra a través de la modalidad de selección denominada: *Contratación Directa*, de conformidad con lo establecido en el

Articulo 2 numeral 4 Literal H) de la Ley 1150 del año 2.007. Lo anterior implica que es legal la contratación directa de profesionales, técnicos o personas con un arte u oficio determinado, esto es, a la persona natural o jurídica que se le envié la correspondiente invitación directa por parte de la Entidad Pública, siempre que sean idóneos para colaborar con la Entidad en la realización de: actividades, tareas o cumplimiento de obligaciones específicas inherentes a la prestación de los servicios que demandan los fines estatales consagrados en el Artículo 2° de la Constitución Política y/o la ejecución de actividades relacionadas con el funcionamiento y misionalidad de las Entidades Estatales.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)de manera conjunta con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el día 29 de Diciembre del 2.022, expidieron la **Circular Conjunta Nro. 100-005-2022**, dirigida a todas las Entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, en la cual se indica:

> *Con el propósito de avanzar en la dignificación del empleo público a través de la vinculación del personal necesario para administración pública tanto en el orden nacional como territorial, y con miras a darle cumplimiento al programa de gobierno del Presidente de la República Dr. Gustavo Petro Urrego, amablemente* ***se establecen los lineamientos que deberán observarse a partir del primero (01) de enero de 2023:***
> *(...)*
> ***3.La contratación directa a través del contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión deberá tener un término de duración de cuatro (04) meses,*** *plazo este durante el cual los órganos, organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial deberán elaborar los estudios técnicos requeridos y establecer la planta temporal de personal necesaria y suficiente que supla las necesidades misionales y administrativas que se requieran.*
> ***4.*** *Si los estudios para la planta temporal de personal en equidad determinan la necesidad de reformar la estructura organizacional interna del ente público, deberá entonces proponer la reorganización que se requiera.*
> **(**NEGRILLA Y SUBRAYADO FUERA DE TEXTO**)**
> **Fuente -Link Consulta:**
> https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/circular-conjunta-100-005-2022-formalizacion-laboral.pdf

Es necesario indicar que la Contraloría Municipal de Armenia Quindío, NO pertenece a la rama ejecutiva del poder público, sino que es una Entidad u Organismo de Control del Orden Territorial, la cual por su condición de órgano de control *es una Entidad autónoma e independiente* por disposición constitucional[3]. Razón por la cual, se puede concluir claramente que los lineamientos establecidos en la referida Circular Conjunta NO se encuentran dirigidos para implementar su aplicación en los organismos de control.

No obstante, lo anterior, se recuerda que las Contralorías Territoriales a la fecha cuentan con una reglamentación especial que les permitirá la provisión de sus empleos mediante *ingreso, ascenso, permanencia, retiro, profesionalización del servicio*, es por ello que se ha expedido el **Decreto-Ley 409 del 2.020(***Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales***),** que con su implementación se lograrán los objetivos en él trazados y también la formalización de los empleos de este tipo de Entidades.

2) ASPECTOS ECONÓMICOS Y COMERCIALES:

[3] Constitución Política de Colombia, Artículos: **113**, **117**, 119, 267 y **272**.

2.1. Aspecto Económico del sector relativo al proceso contractual:

Los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, son la forma de vinculación contractual más relevante, recurrente y necesaria de las Entidades Públicas de todo el País, pues a través de ellos se suplen las necesidades de la falta de personal de planta, es decir, aquellas actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de cada Entidad[4]. De igual manera, tales convenciones se celebran para que se brinde soporte, apoyo y acompañamiento a las Entidades cuando se requieran conocimientos específicos en una materia o labor determinada.

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el último Boletín Técnico expedido sobre Gasto del Gobierno por Finalidad ha identificado las siguientes cifras:

Tabla 2. Cuadro de clasificación cruzada. Miles de millones de pesos

Se puede concluir claramente que ***El Sector: Servicios En La Administración Publica***, es el tercer (3cer) mayor gasto público del Gobierno Colombiano, después de la Educación y la Protección Social. Quedando entonces claro que el sector relativo al proceso contractual hace parte de los de mayor demanda en el sector público, lo cual también se traduce en una de las principales fuentes de empleo en el País.

2.2Condiciones económicas y financieras que impactan sobre el contrato que se pretende celebrar:

Se debe tener en cuenta que existen algunos factores económicos y financieros que dinamizan o deprimen las condiciones económicas de cualquier actividad, por tal motivo es pertinente dar a conocer algunos de ellos atendiendo las estadísticas y dinámicas determinadas por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), así:

A) **Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente a Diciembre del año 2.022:** El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base. El dato del IPC, en Colombia, lo calcula mensualmente el DANE. La inflación se define como la variación porcentual del IPC entre dos periodos. En particular la inflación anual se mide tomando el IPC de un mes y calculando su variación frente al dato del mismo mes del año anterior. **El DANE ha presentado el informe consolidado de: Índice de Precios al Consumidor (IPC - Inflación) correspondiente a Diciembre del año 2.022:**

En **diciembre de 2022,** la variación anual del IPC fue 13,12%, es decir, 7,50 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior (2021).

3) MARCO REGULATORIO:

- **Constitución Política De Colombia,** Artículos: 2, 25 y 209.
- **Ley 80 del año 1.993(**Estatuto General de Contratación de la Administración Pública**),**

[4] Ley 80 de 1.993, Articulo 32 Numeral 3) *Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. (...)*

Artículos: 13, 24, 25, 26 y 32 numeral 3).

- **Ley 1150 del año 2.007** (*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*), Articulo 2 numeral 2 Literal H).
- **Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2.015**: Artículo 2.2.1.2.1.4.9.

4) ANÁLISIS DE LA OFERTA Y LA DEMANDA:

A) Análisis la Oferta:

El Contrato de Prestación de Servicios en las Entidades Públicas en Colombia, es a la fecha la principal forma de vinculación para que personas naturales y jurídicas actúen

como colaboradores[5]de las Entidades Estatales, esto principalmente debido a que las plantas de personal de la mayoría de Entidades Públicas del País no se encuentran fortalecidas con los suficientes cargos creados para el cumplimiento de sus funciones, obligaciones constitucionales, legales, reglamentarias y su misionalidad o su administración y funcionamiento, debido a ello, se debe acudir a personas naturales o jurídicas que presten sus servicios de manera que se pueda cumplir con la carga laboral que no es capaz de soportar el personal de planta existente en cada Entidad, ya sea porque el personal no es suficiente o porque la carga laboral impide su cumplimiento atendiendo los principios de: eficiencia y eficacia.

Para efectos de comprobar lo anterior, es necesario indicar que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en el año o vigencia 2.022, le solicitó a todas las Entidades Estatales de orden nacional y territorial, se sirvieran diligenciar el *Formulario de Reporte de Contratos de Prestación de Servicios de Personas Naturales y Jurídicas - vigencia 2022*; de lo cual se puedo concluir lo siguiente:

- ***"En esta vigencia las entidades del orden nacional y territorial suscribieron más de 911 mil contratos de prestación de servicios en diferentes modalidades y con distintas fuentes de financiación"***[6]

B) Análisis la Demanda:

Conforme a lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015, en su Artículo 2.2.1.2.1.4.9, **por tratarse de unContrato de Prestación de Servicios** (*Modalidad de selección: Contratación Directa*); NO es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas.

Puede ofertar sus Servicios Profesionales, aquella persona natural que cumpla con los requisitos relacionados en el Estudio Previo elaborado para el respectivo contrato.

- ***OBJETO DEL CONTRATO:***

Prestación de servicios profesionales como Abogado, para brindar soporte y asistencia a la oficina jurídica de la entidad en los asuntos que esta requiera.

---

[5] Ley 80 de 1.993, Artículo 3 inciso 2.

[6] https://www.funcionpublica.gov.co/web/sirvo-a-mi-pais/-/funcion-publica-presento-el-plan-nacional-para-la-formalizacion-laboral-del-empleo-publico-en-equidad-el-cambio-en-la-administracion-publica-ya-inicio

TERMINO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO: Dos (02) meses contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio.

5) VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO (Fijación de Honorarios) Y PRESUPUESTO OFICIAL DETERMINADO:

Con el propósito de analizar los valores cancelados por concepto de honorarios a las personas naturales o jurídicas que ofrecen y han prestado sus servicios a la Entidad, se ha tomado información de las plataformas: Sistema Electrónico de Contratación Pública II (SECOP II) y Sistema Integral de Auditoria (SIA-Observa), para identificar procesos contractuales adelantados por esta misma Entidad en vigencias anteriores, así:

TABLA DE REFERENTES HISTÓRICOS RECIENTES SOBRE PAGO O CANCELACIÓN DE HONORARIOS CONFORME A LA IDONEIDAD (formación académica) Y/O EXPERIENCIA DE LOS CONTRATISTAS, COMO TAMBIEN EL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

AÑO	Nro. CONTRATO	OBJETO CONTRACTUAL	PLAZO DE EJECUCIÓN	VALOR PACTADO
2021	CPSP-023-2021-CMA	Prestación de Servicios Profesionales como Abogado en la Dirección de Vigilancia Fiscal y Control de Resultados de la Contraloría Municipal de Armenia, para el apoyo dentro del Proceso Auditor (Regular, especial o exprés), respecto de la gestión contractual adelantado por los sujetos de control, así como apoyo en los demás aspectos administrativos que requiera la entidad y que tengan enfoque jurídico de auditoria	Dos meses	$ 4.400.000
2021	CPSP-020-2021-CMA	Prestación de servicios profesionales como abogado en la dirección de vigilancia fiscal y control de resultados de la Contraloria Municipal de Armenia, para el apoyo dentro del proceso auditor regular, especial o exprés, respecto de la gestión del proceso de cobro coactivo adelantado por los sujetos de control.	Tres meses	$ 6.600.000
2022	CPSP-042-2022-CMA	Prestación de servicios profesionales para brindar apoyo jurídico en el impulso y sustanciación en los procesos de responsabilidad fiscal, a cargo de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia (Q).	Dos meses	$ 4.400.000
2022	CPSP-025-2022	Prestación de servicios profesionales como Abogado, para brindar soporte y asistencia a la oficina jurídica de la entidad en los asuntos que esta requiera.	Un mes	$2.220.000

Fuentes - Plataformas:

Sistema Integral de Auditoria: SIA-Observa:
- http://siaobserva.auditoria.gov.co/Login.aspx?redirect=Inicio

Sistema Electrónico de Contratación Publica II (SECOP II):
- https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE

Teniendo como base las condiciones económicas y financieras que impactan sobre el contrato que se pretende celebrar antes expuestas, como también el análisis histórico de valores fijados para contratos similares celebrados en vigencias anteriores,se determina que el Presupuesto Oficial y Disponibilidad Presupuestal que se debe destinar para la cancelación de los honorarios al contratista atendiendo el término de ejecución previsto

para el contrato debe ascender a la suma total de: **CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS MCTE ($4.400.000).**

6) INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES:

De conformidad con la Ley 1150 de 2.007, Artículo 6 Inciso 2 **(***Excepciones al Registro Único de Proponentes -R.U.P-***)**, en concordancia con el Artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto Único Reglamentario 1082 del año 2015, que versa sobre la Modalidad de Selección de *Contratación Directa*, indicando como causal la prestación de servicios profesionales con una persona natural o jurídica, NO se exigirá al contratista capacidad financiera; debido a ello, esta Entidad Territorial no procede a efectuar la estructuración de indicadores financieros y organizacionales.

Dado en Armenia Quindío, a los (02) días del mes de octubre del 2023.

CLAUDIA PATRICIA FERNÁNDEZ OSORIO

Subcontralora Municipal de Armenia

Anexo: Estudio del Sector

Proyectó: Edgar Felipe Pintor Osorio – Profesional Especializado.