ANÁLISIS DEL SECTOR

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, la Contraloría General del Municipio de Manizales procede a hacer el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva I. legal, I. comercial, III. financiera, IV. organizacional, V. técnica, ***y*** de VI. análisis de riesgo.

1. OBJETO DEL CONTRATO

"Contratar la prestación de servicios profesionales para la actualización del manual de contratación de la contraloría general del municipio de Manizales."

2. ASPECTOS GENERALES (ANTECEDENTES)

El artículo 155 de la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", dota a las Contralorías Distritales y Municipales de autonomía presupuestal y administrativa.

Bajo estas condiciones normativas, se le asignó a las Entidades que ejercen vigilancia de la gestión fiscal en los distintos ámbitos territoriales, autonomía, para garantizar que la función pública se lleve a cabo bajo los principios de moralidad, eficacia, economía y legalidad, en el cumplimiento de su misión.

El contenido esencial de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.

En este contexto, y con el fin de garantizar el normal funcionamiento y desarrollo de las actividades de la Entidad, en el marco de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, se hace necesario llevar a cabo el proceso de contratación que se entra a justificar.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia son fines del Estado "Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, Política, administrativa y cultural de la Nación (...)", por ende la función pública está al servicio del interés general y puede llevarse a cabo mediante el mecanismo de la contratación estatal.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, dispone que con la celebración y ejecución de los contratos las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.
Ahora, la adquisición de bienes y servicios deberá realizarse a través de los mecanismos e instrumentos establecidos en el artículo 3 de la ley 1150 de 2007, así:

"(...) ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad

precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop (...) "

Conforme a lo expuesto en la normatividad citada y lo establecido en el artículo 18 de la ley 1444 de 2011, y el Decreto 4170 de 2011, se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual tiene dentro de sus funciones, las siguientes:
(...)

Articulo 3º. FUNCIONES: La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.
(...)

8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo."

De manera que, en cumplimiento de las mismas, la Agencia Nacional de Contratación Publica desarrollo la primera versión del SECOP, y posteriormente diseño la segunda versión de la plataforma la cual se denominó Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, cuya naturaleza es transaccional, por lo que permite gestionar en línea todos los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a éstas, para las entidades estatales y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública.

La obligatoriedad del uso de las plataformas SECOP I y SECOP II por parte de las entidades estatales ha sido implementada de manera progresiva por la Agencia a través de la expedición de la circular externa N° 001 de 2019, modificada por la Circular Externa N° 002 de 2019 y la CCE-Circular 001 – 2021, en la cual los órganos de control fueron relacionados en el Anexo No. 1, para dar aplicación a la obligatoriedad del uso de la plataforma a partir del 01 de enero de 2021.

Así las cosas, la entidad adelanta la adquisición de bienes y servicios a través de las diferentes modalidades de contratación por medio de dichas plataformas o en su defecto a través de la tienda virtual del Estado Colombiano como plataforma transaccional de comercio electrónico a través de las cuales las entidades compradoras hacen transacciones de los procesos de contratación para adquirir ya sea bienes y servicios a través de los acuerdos marco de precios o mínima cuantía.

Ahora bien, el pasado 25 de marzo de 2021 el gobierno nacional expidió el Decreto 310 de 2021 "Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"; por ende, la Contraloría Municipal de Manizales deberá llevar a cabo sus procesos de oferta pública cuyas especificaciones técnicas y necesidad estén amparadas en un Acuerdo Marco de Precios mediante la suscripción de una orden de compra a través la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Con ocasión a lo expuesto en los párrafos precedentes, se requiere por parte del la entidad realizar la Actualización del Manual de Contratación de la Entidad, así como establecer los proceso y procedimientos contractuales a través de la creación de anexos complementarios para el buen uso de las herramientas técnicas, electrónicas, presupuestales y administrativas, en pro de su gestión contractual con el fin de cumplir sus fines estatales de inversión y funcionamiento, a su vez consagrar en los procesos los cambios en el Sistema Electrónico de Contratación Pública que hacen parte dentro de la estructura del manual de contratación de la entidad se deban establecer lineamientos de articulación con SECOP I y SECOP II en flujogramas y procedimientos.

Razón por la cual se requiere contar con una persona natural y/o jurídica calificada, con experiencia e idoneidad, para la ejecución del objeto contractual, que pueda llevar a esta Entidad a contar con un Manual de Contratación completo, actualizado, y que incorpore líneas o políticas institucionales de manera que se pueda aplicar la normativa vigente toda vez que está es objeto permanente modificación y que establezca directrices y parámetros claros y coherentes que sirvan de guía para el desarrollo de la gestión contractual y de cada una de las etapas de los procesos de selección adelantados por la Entidad, dentro del marco normativo.
consagrado en las Leyes colombianas y más aún en el marco de los recientes pronunciamientos legislativos que impactan la compra pública.

Ahora bien, con ocasión a la actualización que se realice al Manual de contratación, se hace necesario dar aplicación al mismo y proceder a la actualización de los procedimientos de la entidad en materia contractual, definiendo de manera clara aspectos como los roles, usuarios que intervienen en los flujos de aprobación de cada una de las etapas del proceso, actividades a desarrollar, entre otras.

Aunado a ello, la presente contratación permitirá a la entidad dejar parámetros claros del buen manejo del Sistema, así como roles y actividades definidos de manera clara, para que sea el suministro necesario para las futuras contrataciones, por lo cual aunado a la actualización del manual de contratación por parte del contratista se debe efectuar las modificaciones, adecuaciones y/o actualizaciones necesarias en los procedimientos de la entidad, para garantizar una efectiva adopción e implementación del manual de contratación.

Que teniendo en cuenta lo anterior, la Entidad define la necesidad de contratar los servicios según las condiciones señaladas en el presente estudio previo.

3. ANÁLISIS PERSPECTIVA LEGAL

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define el Contrato de Prestación de Servicios así: *"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.".

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 define los contratos de prestación de servicios de la siguiente manera:

> *"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".*

Ahora bien, respecto de la modalidad de selección bajo la cual las entidades estatales pueden contratar la prestación de los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la procedente es la contratación directa, de conformidad con lo establecido en el Literal H, numeral 4 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual señala:

> *"(…) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: (…) h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales".*

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 dispone:

> ***"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 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; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales (…)."*

Teniendo en cuenta los fundamentos jurídicos anteriormente señalados y considerando además la insuficiencia de personal de planta para el desarrollo del objeto del contrato y los conocimientos, estudios realizados y experiencia del personal a contratar, este proceso deberá enmarcarse dentro del

proceso de contratación directa de acuerdo a lo establecido en el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el Decreto 1082 de 2015.

Por otro lado, el Decreto 1567 de 1998, establece:

> *Artículo 19: "Las entidades públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley, están en la obligación de organizar anualmente para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos".*
>
> *De igual manera, el artículo 13 ibidem contempla que el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado, estará conformado por el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.*
>
> *En consecuencia el artículo 20 ibidem, señala que los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora. Parágrafo. Tendrá derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias.*

Así mismo, el artículo 69 del Decreto 1227 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, establece en su Título V, Capítulo II, Artículos 69 y 70:

> *"Las entidades del estado deberán organizar programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados. Los estímulos se implementarán a través de programas de bienestar social. Las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales".*

4. ANALISIS DE LA PERSPECTIVA COMERCIAL

La actividad económica está dividida en sectores económicos. Cada sector se refiere a una parte de la actividad económica cuyos elementos tienen características comunes, guardan una unidad y se diferencian de otras agrupaciones. Su división se realiza de acuerdo a los procesos de producción que ocurren al interior de cada uno de ellos. La división de los sectores es la siguiente:1. Sector primario o sector agropecuario. 2. Sector secundario o sector Industrial. 3. Sector terciario o sector de servicios.

El sector terciario incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía en sí, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía. Como ejemplos de ello tenemos el comercio, los restaurantes, los hoteles, el transporte, los servicios financieros, las comunicaciones, los servicios de educación, los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el Gobierno, etc.

Es indispensable aclarar que los dos primeros sectores producen bienes tangibles, por lo cual son considerados como sectores productivos. El tercer sector se considera no productivo, puesto que no produce bienes tangibles, pero, sin embargo, contribuye a la formación del ingreso nacional y del producto nacional.

En consecuencia, el sector terciario o de servicios, es el sector económico al cual pertenece el objeto contractual, en el presente caso corresponde a los servicios referidos.

4.1 ANÁLISIS DE DEMANDA:

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó en SECOP I y SECOP II un análisis de contrataciones realizadas por parte de otras Entidades públicas con objeto similar:

Proceso	Entidad	Valor	Objeto
CD-337-2024	**ALCALDIA MUNICIPIO DE CUMARAL META**	20.000.000 COP	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS PARA LA ACTUALIZACION DEL MANUAL DE CONTRATACION DEL MUNICIPIO DE CUMARAL, META
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE			
20240265PSSP	**ALCALDIA MUNICIPAL DE LA UNION**	36.000.000 COP	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA REVISION Y ACTUALIZACION DEL MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES, MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS, REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO, MANUAL DE CONTRATACION.
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE			
CPS-029-2023	**CONCEJO MUNICIPAL DE DUITAMA**	12.711.500 COP	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA LA ACTUALIZACION DEL MANUAL DE CONTRATACION
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE			

Conforme a lo anteriormente expuesto, es procedente manifestar que el contrato a celebrar ha sido celebrado por otras entidades públicas mediante la misma modalidad de contratación referida.

5. ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA FINANCIERA

Por tratarse de un contrato de los llamados intuito persona, es decir, de aquellos actos o contratos en que la identidad o determinadas características personales de una parte (o de ambas) son factor determinante de su celebración y para realizar el análisis del precio para la pretendida contratación, normalmente se tiene en cuenta el valor pagado en contratos celebrados suscritos por la entidad, sin embargo y realizado estudio previo se evidencia que en los últimos 10 años, la entidad no ha celebrado contratos con objetos contractuales similares, por lo anterior, se tendrá como parámetros presupuestal los valores de acuerdo al análisis de la demanda:

Así pues, la propuesta presentada por la Empresa Suministros y Más Servicios Integrales S.A.S se ajusta a los parámetros del estudio de precios elaborado por la Contraloría General del Municipio de Manizales.

Con respecto a la capacidad financiera de La Contraloría General del Municipio de Manizales, ésta cuenta con los recursos para realizar la presente contratación, al haber expedido el Certificado de Disponibilidad Presupuestal correspondiente, que ampara la asunción del compromiso contractual.

En el contrato a suscribir, la forma de pago es posterior al servicio prestado, es decir que no existe riesgo alguno desde el punto de vista económico o financiero que pueda afectar la ejecución y cumplimiento del contrato.

6. ANÁLISIS TÉCNICO

Para el caso concreto, se exigirá que el futuro contratista acredite haber ejecutado como mínimo 3 contratos cuyo objeto haya sido la realización de manuales de contratación para entidades públicas.

7. ANÁLISIS DE RIESGO

#	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción (Que puede pasar y, si es posible cómo puede pasar)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría	¿a quién se le asigna?	Tratamiento/ Controles a ser implantados	Impacto después del tratamiento				¿Afecta la ejecución del Contrato?	Persona Responsable por Implementar el Tratamiento
													Probabilidad	Impacto	Valoración del Riesgo	Categoría		
1	E	EX	E	Operacional	El Contratista no satisface las necesidades estipuladas en el contrato.	Incumplimiento del objeto contractual y obligaciones estipuladas en el contrato	1	2	3	Bajo	CONTRATISTA	Aplicar las pólizas del contrato	1	2	3	Bajo	Si	Contralor Municipal, Subcontralor, Profesional Universitario con funciones Jurídicas, supervisor
2	G	EX	E	Regulatorio	El contratista vincula personal para la ejecución y no cumple con sus obligaciones prestacionales	Incumplimiento del pago de prestaciones legales	1	2	3	Bajo	CONTRATISTA	Dar inicio al proceso administrativo por incumplimiento	1	2	3	Bajo	Si	Contralor Municipal, Subcontralor, Profesional Universitario con funciones Jurídicas, supervisor

Convenciones: Clase: E: Específico G: General
Fuente: Ex: Externa
Etapa: E: Ejecución

Dado en Manizales a los veintiún (21) días del mes de octubre de 2024.

LILIANA BEATRIZ PALACIOS RINCÓN
Subcontralora
Contraloría General del Municipio de Manizales

Proyectó: Johan Sebastián Botero Arcila.