PENSIONES CUNDINAMARCA

ANÁLISIS DEL SECTOR

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales, durante la etapa de planeación, tienen el deber de analizar y conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de Análisis de Riesgo, en consecuencia, se realiza el presente análisis para la contratación en materia de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión de una persona natural con el fin de ejecutar el siguiente objeto.

OBJETO DE LA CONTRATACION:

"PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS PARA EJERCER VIGILANCIA Y CONTROL TÉCNICO AMBIENTAL DE LAS OBLIGACIONES DE CARÁCTER FORESTAL Y AMBIENTAL QUE SE TIENE ANTE LA CAR, DERIVADAS DE LOS PERMISOS OTORGADOS A LOS BIENES INMUEBLES QUE TIENEN ADMINISTRADOS POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y EL FONDO DE PENSIONES DE CUNDINAMARCA."

1. ANÁLISIS DE PERSPECTIVA LEGAL

El proceso de contratación para el cual se elabora el presente análisis de sector se rige por los principios de la Constitución Política; el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ley 1150 de 2007, el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, los Decretos Reglamentarios y la normatividad aplicable relacionada con la materia.

El artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, consagra las modalidades de selección que se pueden emplear para realizar la escogencia de un contratista de la administración, estableciendo para el efecto cinco (5) modalidades principales, que son: Licitación pública, como regla general, y a su turno, como excepciones a esta última, se tiene la Selección Abreviada; el Concurso de Méritos, la Contratación Directa y la Mínima Cuantía.

Para ello, con la expedición de la precitada Ley, se dotó a las entidades estatales de las reglas y principios que rigen la contratación estatal, para su adecuado desarrollo. Ahora bien, con la expedición del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, adicionalmente, se establecieron criterios que pretenden garantizar a las entidades la reducción de costos del proceso contractual, la selección objetiva de sus contratistas y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

El numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece que: *"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."

En igual sentido, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, dispuso que: *"…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 Único Reglamentario 1082 de 2015, dispuso frente a los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, que *"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*

Calle 26 #51-53, Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Beneficiencia, piso 5.
Codigo postal: 11321.
Tel: (601) 7491642- (601) 7491645.
Portal web: www.pensionescundinamarca.gov.co
Unidad de Pensiones de Cundinamarca

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." (Subrayado fuera de texto).

2. ANÁLISIS PERSPECTIVA ECONÓMICA

La revisión y análisis del sector de servicios en Colombia, particularmente en lo que a servicios profesionales o de apoyo a la gestión se refiere, demuestra que las personas naturales dedicadas a esta actividad económica requieren, para efecto de acreditar su idoneidad, contar con la formación profesional en la disciplina requerida, que para este caso se solicita un se solicita una persona natural que cuente con Profesional en Ingeniería Ambiental y/o Gestión Ambiental y/o Ingeniería Forestal y/o Ingeniería Industrial y/o afines, con título de especialización y/o maestría en Sistemas integrados y/o seguridad y salud en el trabajo y/o su respectiva equivalencia.

Así mismo, la prestación de servicios profesionales bien sea por parte de personas naturales o jurídicas, requiere que tales prestadores no registren sanciones ni inhabilidades vigentes en los diferentes certificados de antecedentes de algún ente, ni se encuentren incursos en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad previstas en las normas que les impida contratar con el Estado.

Ello exige la acreditación por parte de la persona que ofrece sus servicios, del perfil que para el efecto determine la entidad contratante y que dé cuenta de la experiencia definida en función de los requerimientos que pretende atender la entidad interesada en contratar tales servicios.

Ahora bien, según la tabla de honorarios estipulada para los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, expedida en por la Gobernación de Cundinamarca bajo el Decreto 014 de 2024, se aplica para este caso de acuerdo con el perfil que se acredite.

3. ANÁLISIS DE PERSPECTIVA TÉCNICA

El análisis del comportamiento del sector de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión evidencia que en el mercado existen dos modalidades de oferta: en primer lugar, los servicios que prestan como personas naturales en las diferentes empresas y, en segundo lugar, los servicios que prestan las personas jurídicas con base en la subcontratación de personas.

Bajo cualquiera de las modalidades a través de las cuales se prestan estos servicios, se requiere del apoyo del personal que cumpla los atributos de experiencia e idoneidad requeridos. Vale indicar que la contratación de esta clase de servicios bajo firmas especialistas, no permiten contar con los servicios de los profesionales en el apoyo de otras actividades propias de la Unidad Administrativa Especial para las Pensiones del Departamento de Cundinamarca, necesarias para dar cumplimiento a las metas y los propósitos perseguidos.

En el presente estudio, se señalan las características y costos correspondientes a cada una de las modalidades bajo las cuales se prestan en el mercado servicios de actividades profesionales y de apoyo a la gestión en Colombia. Lo anterior, con el propósito de proveer elementos de juicio que permitan a la entidad decidir acerca de la modalidad de contratación que mejor se ajusta a sus necesidades.

Calle 26 #51-53, Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Beneficiencia, piso 5.
Codigo postal: 11321.
Tel: (601) 7491642- (601) 7491645.
Portal web: www.pensionescundinamarca.gov.co
Unidad de Pensiones de Cundinamarca

4. CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS

El mercado colombiano ofrece una amplia gama de alternativas disponibles para atender las necesidades de servicios que demandan los sectores público y privado. Tales servicios, por su naturaleza, se agrupan en los segmentos 70 a 94 del Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC).

De acuerdo con la clasificación del UNSPSC, los servicios profesionales o de apoyo a la gestión requeridos por la Unidad Administrativa Especial para las Pensiones de Cundinamarca, corresponden a la siguiente clasificación:

Tabla No. 1

Cuadro de Clasificación UNSPSC

Grupo	F	Servicios
Segmento	**80**	Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresa y Servicios Administrativos
Familia	**11**	Servicios de recursos humanos
Clase	**16**	Servicios de persona temporal
Codificación		**80111620**

5. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Los servicios profesionales o de apoyo a la gestión son servicios que de forma ordinaria se contratan por diferentes entidades públicas, según el énfasis de sus funciones misionales.

A continuación, se presenta cuadro indicativo que refleja cómo diferentes entidades públicas han atendido a través de terceros sus necesidades de servicios profesionales o de apoyo a la gestión para las actividades a través de personas naturales.

Tabla No. 2

Cuadro indicativo Contrataciones similares

No. Contrato	Modalidad de Selección	Entidad Contratante	Objeto	Valor mensual honorarios
CPS-00746-2025	**Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)**	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO (A) DE SISTEMAS ESPECIALIZADO CON EL FIN DE BRINDAR ASESORIA DENTRO DEL FORTALECIMIENTO Y APOYO DE LAS ACTIVIDADES Y PROCESOS QUE SE GENERAN DE LA SUBDIRECCIÓN DE PLANEACION Y	$7.680.862

Calle 26 #51-53, Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Beneficiencia, piso 5.
Codigo postal: 11321.
Tel: (601) 7491642- (601) 7491645.
Portal web: www.pensionescundinamarca.gov.co
Unidad de Pensiones de Cundinamarca

PENSIONES CUNDINAMARCA

			ORDENAMIENTO AMBIENTAL CAS.	

No. Contrato	Modalidad de Selección	Entidad Contratante	Objeto	Valor mensual honorarios
OPS-JUR-212-2024	**CD-CMB-013-25**	*CONCEJOBARRANCA*	*PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO (A) AMBIENTAL Y SANEAMIENTO ESPECIALIZADO PARA APOYAR EL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA*	*$8.000.000*

No. Contrato	Modalidad de Selección	Entidad Contratante	Objeto	Valor mensual honorarios
CD-SS-P0765-2023	**Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)**	GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	Prestación de Servicios Profesionales Especializados como Ingeniero Sanitario al Servicio de la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Gobernación Departamental para Coadyuvar en la Gestión Ambiental de las Actividades, Programas, Metas y Proyectos	$8.800.000

Fuente: Análisis basado en información del Portal Colombia Compra Eficiente.

Como se observa, este tipo de servicios ha sido contratado en oportunidades anteriores por las diferentes entidades públicas a través de terceros – personas naturales-, dado que, la planta de personal de la entidad no cuenta con personal suficiente con el perfil y la experiencia requeridos para la atención directa de tales necesidades.

Calle 26 #51-53, Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Beneficiencia, piso 5.
Codigo postal: 11321.
Tel: (601) 7491642- (601) 7491645.
Portal web: www.pensionescundinamarca.gov.co
Unidad de Pensiones de Cundinamarca

Finalmente, para la contratación de personas naturales, la Gobernación de Cundinamarca cuenta con una tabla de honorarios estándar y que fue citada previamente, dichos actos administrativos, establecen criterios objetivos para tasar los honorarios de personas naturales que ofrezcan servicios en función de su formación académica y experiencia laboral y cuyo detalle para la necesidad específica de que trata este estudio del sector, se encuentra consignado en los Estudios Previos.

Para determinar la forma de pago, se analizó el histórico de contratación de la Entidad y se evidenció que, para la contratación directa, el pago de manera mensual permite controlar la oportunidad y calidad de las actividades, informes y/o productos a cargo del contratista, en vista de que la supervisión se realiza de manera permanente y directa sobre el/la contratista. Esto indica que mediante la contratación de personas naturales se logra tener un mayor control sobre el desarrollo de las actividades y los procesos.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Desde el punto de vista legal la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, está amparada en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, que se traduce en la potestad que tienen las entidades estatales para suscribir contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de acuerdo con la determinación del perfil requerido para satisfacer la necesidad y el cumplimiento de condiciones académicas, profesionales y/o de experiencia desarrollada en virtud de la ejecución de contratos anteriores.

Teniendo en cuenta el análisis del sector de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la Unidad Administrativa Especial para las Pensiones de Cundinamarca establece que la modalidad de selección de los servicios mencionados es la contratación directa de personas con un perfil específico mencionado anteriormente.

7. ANÁLISIS DE NO PERMANENCIA

Los contratos de prestación de servicios están diseñados exclusivamente como instrumento especial de colaboración para el cumplimiento de actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta.

De la lectura de los artículos 53, 123 y 124 de la Constitución, se deduce que, si el mismo constituyente estableció unas determinadas vías de acceso a la función pública, las autoridades administrativas no podrían crear nuevas formas de vinculación amparadas en formas jurídicas consagradas para fines diferentes. Con base en elementos de juicio, se deduce que el contrato de prestación de servicios únicamente puede suscribirse cuando las actividades a desempeñar no pueden ser cumplidas con los servidores públicos que laboran en la entidad debido a la insuficiencia del mismo o en caso de que se requieran conocimientos específicos con los que no cuenta la planta de personal.

En otras palabras, 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, por personal insuficiente, o por requerirse de experiencia relacionada, siempre y cuando se den los siguientes eventos:

a. La prestación de servicios verse sobre una 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.

   El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se

establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual *"...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."*

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

   Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

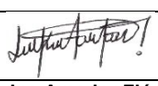
c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable cumplimiento para ejecutar el objeto contractual convenido.

En consideración a lo anterior, es de anotar que la prestación del servicio a contratar versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores, en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional del futuro contratista, además de que el contratista contará con la autonomía e independencia desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, sin exclusividad y sin subordinación, y la vigencia del contrato es temporal, es decir por un plazo determinado.

En atención a los anteriores presupuestos, se establece que el contrato que se pretende suscribir y que se sustenta con el presente estudio previo, cuenta con el carácter de NO PERMANENCIA del contratista.

Nota: El presente documento es un anexo de los estudios previos.

Intervinientes

Colaborador que elaboró:	**Firma:**	
	Nombre:	**Andrés Felipe Vega**
	Cargo:	**Contratista OAJ**
Funcionario que revisó:	**Firma:**	
	Nombre:	**Laura Karina Amador Flórez**
	Cargo:	**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

Calle 26 #51-53, Bogotá D.C.
Sede Administrativa - Torre Beneficiencia, piso 5.
Codigo postal: 11321.
Tel: (601) 7491642- (601) 7491645.
Portal web: www.pensionescundinamarca.gov.co
Unidad de Pensiones de Cundinamarca