ESTUDIO DEL SECTOR ECONOMICO PARA CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR – P.A.E.-

ASPECTOS GENERALES

Se presenta a continuación el estudio del sector económico por parte de la Secretaría de Educación Departamental conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, para adelantar el proceso de contratacion directa para la prestacion de servicios profesionales y de apoyo a la gestion y la consecuente celebración de los contratos.

PROYECTO

"ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR PAE, EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS OFICIALES DE LOS 34 MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA".

DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD

La alimentación escolar hace parte del conjunto de derechos y garantías que en materia educativa le asisten a todos los niños, niñas y adolescentes que implica, correlativamente, una responsabilidad a cargo del Estado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar definido en la Ley 7 de 1.979, Decreto No. 2388 de 1.979, y las Leyes 1.098 de 2.006, 1176 de 2.007 y 715 de 2.001, Decreto 936 de 2.013.

A través del Programa de Alimentación Escolar (P.A.E.) se brinda un complemento alimentario en las jornadas mañana o tarde y/o tipo almuerzo, a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, con el fin fundamental de contribuir al acceso con permanencia de los estudiantes sistema escolar y aportar nutrientes necesarios, durante la jornada escolar.

El Departamento del Valle del Cauca a través de la Secretaría de Educación Departamental, tiene a su cargo la prestación del servicio educativo realizada a través de Establecimientos Educativos Oficiales ubicados en los municipios no certificados de: Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, El Águila, El Cairo, El Dovio, La Unión, Toro, Ulloa, Versalles, Roldanillo, Zarzal, Bugalagrande, Andalucía, San Pedro, Caicedonia, Calima El Darién, Restrepo, Sevilla, La Victoria, Obando, Bolívar, Riofrio, Trujillo, Guacari, Yotoco, La Cumbre, Vijes, Dagua, Ginebra, Candelaria, El Cerrito, Florida y Pradera; correspondiéndole además a la Administración Central Departamental realizar las acciones tendientes a brindar este complemento alimentario a la población estudiantil titular del derecho, de acuerdo con los criterios de focalización y priorización establecidos en la normatividad vigente.

En los Lineamientos Técnicos del Programa expedidos por el Ministerio de Educación Nacional – Resolución 29452 de 2017-, se establece que los entes territoriales certificados en Educación, deben conformar un equipo PAE integrado como mínimo con profesionales en áreas de Nutrición y Dietética, Ingeniería de Alimentos o Químico de Alimentos, áreas de las ciencias sociales o humanas, ciencias económicas o afines y en Derecho. Igualmente se señalan en los lineamientos que las ETC deben implementar el sistema de monitoreo y control establecido por el MEN, para la verificación y control de la operación del PAE, para la recolección de información confiable y eficiente, que sirva de insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE y para la formulación y seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE, con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

En consideración a lo anterior, y como quiera que la planta de cargos de la Secretaría de Educación Departamental resulta insuficiente para atender el cúmulo de acciones y proyectos que se encuentran a su cargo, se hace necesario contar con el apoyo de un equipo multidisciplinario, con experticia, idoneidad y experiencia acreditada, así como en la ejecución de actividades relacionadas con el P.A.E., para la atención, ejecución y desarrollo que requiere el programa.

PERSPECTIVA NORMATIVA

Respecto del contrato de prestación de servicios, es oportuno resaltar que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, dispone:

ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES

"… 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."

Por su parte, el Decreto 1068 de 2015, respecto de las condiciones para contratar por prestación de servicios en las entidades públicas, establece:

"ARTÍCULO 2.8.4.4.5. Condiciones para contratar la prestación de servicios. Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.

Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun

existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.

Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar.

ARTÍCULO 2.8.4.4.6. Prohibición de contratar prestación de servicios de forma continúa. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

PARÁGRAFO 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

PARÁGRAFO 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

PARÁGRAFO 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

PARÁGRAFO 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle."

Según lo estipula el Departamento de la Función Pública, mediante concepto Rad 20136000142831 del 17 de septiembre de 2013:

"... los contratos de prestación de servicios son una modalidad a través de la cual las entidades estatales pueden desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad y solo pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades no pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados,

guardando concordancia con lo establecido en el artículo 123 de la constitución política en cuanto autoriza que los particulares temporalmente desempeñen funciones públicas".

Ahora bien, los contratos de prestación de servicios con el Estado, son formas excepcionales y temporales a través de los cuales, los particulares pueden desempeñar funciones públicas en tanto que su finalidad se contrae a la satisfacción de las necesidades especiales de la administración, que no pueden ser suplidas con personal de planta. Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante sentencia C-739 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, adujo el siguiente criterio jurisprudencial:

"*Por regla general la función pública se presta por parte del personal de planta perteneciente a una entidad estatal, y solo de manera excepcional y en los casos previstos en la ley, aquella puede ser desarrollada por personas que se vinculan a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.*

Los contratos de prestación de servicios están definidos en el numeral 3º del artículo 32 de la ley 80 de 1993 (mencionado anteriormente). *De la norma transcrita se desprenden dos situaciones distintas que son importantes para el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada. Por un lado, que la finalidad de dichos contratos es desarrollar actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad. Desde esta perspectiva, siempre que las entidades estatales requieran atender asuntos que tengan que ver con su administración o funcionamiento, pueden acudir a dicha figura. Para ello pueden contratar tanto personas jurídicas como personas naturales.*

En segundo lugar, es claro que si la entidad estatal decide contratar los servicios con una persona natural, solo podrá hacerlo cuando dichas actividades para las cuales se contrata no puedan realizarse con personal se planta o requieran conocimientos especializados. En todo caso y según la ley 80 de 1993, tales contratos no generan relación laboral ni prestaciones laborales y únicamente podrán celebrarse por el término estrictamente indispensable para desarrollar la actividad.

La persona que contrata con el estado no adquiere por ese solo hecho la categoría de empleado público o de trabajador oficial y, por tanto, la subordinación del empleado y del trabajador oficial se opone a la independencia y autonomía de que gozan los contratistas de prestación de servicios, de tal forma que la situación legal y reglamentaria de los primeros no es equivalente ni asimilable a la posición que ostenta el contratista independiente.

Conforme a lo anterior el trato diferente que reciben unos y otros se justifican por la existencia de una razonable diferencia dada por el carácter independiente y autónomo de los contratistas frente a la dependencia y subordinación de los trabajadores y empleados públicos.

La vigencia del contrato de prestación de servicios, es por su naturaleza, temporal y solo podrá celebrarse por el término estrictamente indispensable para ejecutar el objeto convenido…"

Teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial antes transcrito, se precisa que la suscripción de contratos de prestación de servicios en las entidades públicas que requieran

desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las mismas, procede siempre que se conciba como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del "giro ordinario" de las labores encomendadas a la entidad, o que siendo parte de ellas no puedan ejecutarse con empleados de la planta o requieren conocimientos especializados. Así las cosas, los contratos de prestación de servicios con el Estado que demuestre la idoneidad y la experiencia directamente relacionada con el área o tema que requiere la entidad. Finalmente, frente al tema de suscripción de contratos de prestación de servicios en las entidades públicas, la Procuraduría General de la Nación emitió circular No 008 de 2013, en la cual señala:

"*Por lo expuesto, el Procurador General de la Nación insta a las diferentes autoridades públicas a dar cumplimiento a las Leyes 1233 de 2008 sobre prohibiciones a las Cooperativas de Trabajo Asociado, 1429 de 2010 sobre Formalización y Generación de empleo y 1438 de 2011 sobre el Sistema General de Seguridad Social en la Salud (Art. 59) y a lo ordenado en las sentencias de constitucionalidad C-614 de 2009 y C-171 de 2012, proferidas por la H. Corte Constitucional.*

El contenido del artículo 48 de la Ley 734 de 2001, tipifica como gravísima el servidor público "celebre contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e implique subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales"

La actividad del Ministerio Público en temas de trabajo digno y decente ha sido permanente y los esfuerzos seguirán encaminados para lograr que en Colombia las relaciones laborales se desarrollen dentro de los postulados de protección que exige este Derecho Fundamental."(...)

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 con 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 la contratación de servicios para la Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE, en los Establecimientos Educativos Oficiales de los Municipios No Certificados del Departamento del Valle del Cauca.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los Lineamientos Técnicos Administrativos del Programa de Alimentación Escolar demanda que el equipo PAE sea integrado por lo menos, por profesionales en áreas de Nutrición y Dietética, Ingeniería de Alimentos o Químico de Alimentos, áreas de las ciencias sociales o humanas, ciencias económicas o afines y en Derecho, todas estas áreas del conocimiento pueden ser catalogados como aquellos de naturaleza "liberal", en donde los costos por dichos servicios pueden variar dependiendo de la complejidad de las actividades encomendadas, así como de la experiencia profesional, la especialización y la trayectoria del candidato.

Teniendo en cuenta que la Circular Interna No. 529940 de 17 de junio de 2020, que modificó la tabla de honorarios para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Gobernación del Valle del Cauca, sólo fue aplicable para la contratación 2020, para la presente vigencia 2021, se requiere tomar adicionalmente otras fuentes de información o referentes para la estimación de los costos de honorarios del personal, máxime que los perfiles profesionales y/o apoyo a la gestión para la realización de la actividad "planear la ejecución del proyecto" con BPIN 2020003760415, requieren de una experticia más detallada relacionada con la implementación y desarrollo de proyectos sociales y estrategias de permanencia educativa como lo es el Programa de Alimentación Escolar.

El Departamento del Valle del Cauca – Secretaría de Educación Departamental ha recurrido en varias ocasiones a la prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión relacionados, utilizando la modalidad de contratación directa que corresponda según la cuantía del presupuesto oficial establecido para la contratación, tal como se indica en la página de contratación Nacional www.contratos.gov.co para obtener estos servicios:
Para la estimación de costos de la contratación se tendrá en cuenta entonces, los precios de referencia correspondiente a los honorarios mensuales que la Gobernación del Valle del Cauca sufragó para la contratación realizada en la vigencia 2020, en proyectos con objetivos similares al del presente asunto, de acuerdo con los perfiles profesionales y/o apoyo a la gestion:

Perfil	Valor
Título Profesional y de (0) cero a (12) meses de experiencia laboral	$ 3.000.000

Título de Formación Técnico y más de doce (12) meses de experiencia laboral	$ 2.000.000

PERSPECTIVA FINANCIERA

Generalmente, el Departamento del Valle del Cauca – Secretaría de Educación Departamental ha establecido la contratación de este tipo de servicio con personas naturales, entre otras razones, para efectos de responsabilidad del contratista, en el sentido que en tratándose de la vinculación de personas naturales la responsabilidad tiende a ser directa y precisa, entre tanto con personas jurídicas se torna difusa e imprecisa. De igual manera, para efectos de verificación y seguimiento de las actividades encargadas, manejo de archivos y documentación. Tales razonamientos no pueden desmerecer las facultades y capacidades de personas jurídicas para la prestación de servicios profesionales, sin embargo, para efectos del presente proceso, se considera más conveniente realizar a través de personas naturales.

Dado que las obligaciones que demande el objeto contractual pueden ser adelantadas por personas naturales las cuales no están obligadas a llevar ni reportar estados financieros, se establece que la perspectiva del presente numeral NO APLICA.

PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Dado que las obligaciones que demande el objeto contractual pueden ser adelantadas por personas naturales las cuales no están obligadas a acreditar una estructura organizacional para el cumplimiento de estas, la perspectiva del presente numeral NO APLICA.

PERSPECTIVA TECNICA

Las actividades técnicas, administrativas, financieras, jurídicas y gestión social dentro del proyecto "Implementación del Programa de Alimentacion Escolar PAE, en los Establecimientos Educativos Oficiales de los Municipios no Certificados del Departamento del Valle del Cauca", se ejecutarán de acuerdo con los manuales de procesos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional; los Lineamientos Técnicos Administrativos, estándares y condiciones del Programa de Alimentación Escolar; el Sistema Integrado de Gestión SIG de la Gobernación del Valle del Cauca y la normatividad vigente.

El personal para contratar por prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión para desarrollar el proyecto de "Actualización del Programa de Alimentacion Escolar PAE, en los Establecimientos Educativos Oficiales de los 34 Municipios no Certificados del Departamento del Valle del Cauca", deben cumplir con una formación académica y experiencia acorde al tipo de servicio a desempeñar:

COMPONENTE	TIPO DE CONTRATO	CANT	PERFIL REQUERIDO		HONORARIO MENSUAL 2021
			Formación Académica	Experiencia	
MONITOREO Y CONTROL	PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	1	Profesional de las áreas de ciencias económicas, Derecho, Administración, Contable financiero, ingenieros con experiencia en procesos administrativos.	Mínima de doce (12) meses .	$ 3.000.000
	PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION	14	Tecnólogo o técnico con experiencia en procesos administrativos.	Mínima de doce (12) meses	$ 2.000.000

Educación: formación profesional o tecnológica o técnica profesional o Bachiller, o cursos específicos de educación no formal según corresponda

Experiencia: Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño de la actividad a desarrollar

Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de la labor o en una determinada área de trabajo, o de la profesión ocupación, arte u oficio.

NOTA: Estas experiencias deben ser analizadas de acuerdo con el soporte que se requiera dependiendo las actividades a realizar

El personal con los perfiles antes descritos desarrollarán las siguientes actividades, de acuerdo con las necesidades de la entidad:

COMPONENTE	CANT	ACTIVIDADES A REALIZAR
Monitoreo y control	1	A) Apoyar con visitas de monitoreo a las unidades de servicio en cada sede de las Instituciones educativas, para la verificación del cumplimiento de las condiciones de la prestación del servicio de acuerdo con los lineamientos técnicos del PAE. B) Apoyar en el reporte de las novedades presentadas en las instituciones educativas referente a la ejecución del programa PAE de manera inmediata. C) Participar de las reuniones, encuentros y comités cuando sean requeridos. D) Apoyar los procesos de recolección de datos estadísticos de atención y necesidades en las unidades de servicio, que servirán de insumo en la construcción de bases de datos estadísticos del programa. E) Apoyar las labores de supervisión en campo de contratos que la SED le asigne cuando así lo requiera, de acuerdo con su perfil. F) Apoyar en las campañas de promoción del programa PAE a través de procesos de socialización a actores del programa. G) Apoyar a las instituciones educativas y municipios no certificados, orientado al cumplimiento de las responsabilidades a cargo de éstos en el marco de los lineamientos técnicos administrativos del PAE. H) Apoyar en la recaudación de evidencia y digitalización de la información requerida según los procesos de sistematización. I) apoyar en la presentación de los informes periódicos que se le requieran. J) Desplazarse dentro del territorio departamental en caso de que se requiera para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. La Secretaría de Educación Departamental podrá asumir los costos de desplazamiento en ciudades diferentes a Cali con los recursos físicos o económicos con los que cuente, en los casos que se requiera, de conformidad con la normativa vigente. K) Las demás que se requieran por parte de la Secretaría de Educación conforme a su objeto. L) Brindar apoyo en la coordinación del equipo técnico de campo.
		A) Apoyar con visitas de monitoreo a las unidades de servicio en cada sede de las Instituciones educativas, para la verificación del cumplimiento de las condiciones de la prestación del servicio de acuerdo con los lineamientos técnicos del PAE. B) Apoyar en el reporte de las novedades presentadas en las instituciones

Monitoreo y control	14	educativas referente a la ejecución del programa PAE de manera inmediata. C) Participar de las reuniones, encuentros y comités cuando sean requeridos. D) Apoyar los procesos de recolección de datos estadísticos de atención y necesidades en las unidades de servicio, que servirán de insumo en la construcción de bases de datos estadísticos del programa. E) Apoyar las labores de supervisión en campo de contratos que la SED le asigne cuando así lo requiera, de acuerdo con su perfil. F) Apoyar en las campañas de promoción del programa PAE a través de procesos de socialización a actores del programa. G) Apoyar a las instituciones educativas y municipios no certificados, orientado al cumplimiento de las responsabilidades a cargo de éstos en el marco de los lineamientos técnicos administrativos del PAE. H) Apoyar en la recaudación de evidencia y digitalización de la información requerida según los procesos de sistematización. I) apoyar en la presentación de los informes periódicos que se le requieran. J) Desplazarse dentro del territorio departamental en caso de que se requiera para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. La Secretaría de Educación Departamental podrá asumir los costos de desplazamiento en ciudades diferentes a Cali con los recursos físicos o económicos con los que cuente, en los casos que se requiera, de conformidad con la normativa vigente. K) Las demás que se requieran por parte de la Secretaría de Educación conforme a su objeto.

OBERNEY YAGARI GONZALEZ
Subsecretario de Cobertura Educativa.
Secretaria de Educación Departamental