ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES
Concurso de Méritos Abierto N° CM-002-2026
Artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.1.6.2 y 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015

Consultoría especializada para la elaboración del estudio técnico que soporte la modernización de la estructura administrativa, el rediseño de la planta de personal y la actualización del manual específico de funciones y competencias laborales de la Lotería de Medellín, con énfasis en el fortalecimiento de su capacidad comercial.

1. OBJETO, ALCANCE Y FUNDAMENTO DEL ANÁLISIS

1.1 Fundamento normativo

1.1.1 El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 impone a la Entidad Estatal el deber de hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, y de dejar constancia de ese análisis en los Documentos del Proceso. El artículo 2.2.1.1.1.6.2 ordena establecer los requisitos habilitantes teniendo en cuenta el riesgo del proceso, el valor del contrato, el análisis del sector económico y el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial, y advierte que la Entidad no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras. El artículo 2.2.1.1.1.6.3 exige evaluar el riesgo que el proceso representa para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. El presente documento da cumplimiento a esos tres mandatos y soporta, además, el análisis del valor estimado del contrato exigido por el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del mismo decreto.

1.1.2 El régimen aplicable al proceso es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. El artículo 43 del Acuerdo 05 de 2018 (Manual de Contratación de la Lotería de Medellín, no modificado en este punto por los Acuerdos 02 de 2019 y 03 de 2022) dispone que los contratos de obra, consultoría, encargos fiduciarios y fiducia pública se rigen por las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 21 del Decreto Ordenanzal 819 de 1996. En consecuencia, la consultoría se selecciona por Concurso de Méritos Abierto (numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 219 del Decreto Ley 019 de 2012; artículos 2.2.1.2.1.3.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015), y el deber de análisis del sector le es plenamente exigible.

1.1.3 Metodológicamente, el documento sigue la Guía para la elaboración de Estudios de Sector de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (G-EES-02, que reemplazó la G-EES-01), que estructura el análisis en tres

componentes: análisis del mercado (aspectos económicos, técnicos y regulatorios), análisis de la demanda (cómo ha adquirido la Entidad el servicio y cómo lo adquieren otras entidades) y análisis de la oferta (quién presta el servicio, cómo lo presta y cuál es su capacidad), a partir de los cuales se derivan los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los riesgos del proceso.

1.1.4 Fuentes utilizadas: documentos del proceso (Estudio de Conveniencia y Oportunidad, Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 698 del 5 de noviembre de 2026, cotizaciones de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, la Universidad EAFIT y la Universidad de Antioquia, y comunicaciones de la Subgerencia Financiera y de la Dirección de Contabilidad de la Entidad sobre la capacidad financiera exigible y las cargas tributarias del contrato); información publicada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– y en los portales de otras entidades contratantes; estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–; umbrales, conceptos y guías de Colombia Compra Eficiente; guías metodológicas del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–; estados financieros publicados por instituciones de educación superior; y la normativa vigente, cuya vigencia se verificó para cada cita.

1.2 Alcance del documento

1.2.1 El análisis se refiere exclusivamente al servicio de consultoría descrito en el numeral 2 y al mercado que lo presta. Sus conclusiones alimentan el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, el proyecto de pliego de condiciones y el aviso de convocatoria, y deberán actualizarse si, durante el término de observaciones al proyecto de pliego, los interesados aportan información del mercado que modifique las premisas aquí consignadas.

1.2.2 Cuando este documento recomienda un ajuste a las condiciones previstas en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, lo señala expresamente en el numeral 7, para que la Entidad adopte la decisión correspondiente antes de la publicación del proyecto de pliego.

2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO

2.1 Necesidad y objeto

2.1.1 El objeto a contratar es la "Consultoría especializada para la elaboración del estudio técnico que soporte la modernización de la estructura administrativa, el rediseño de la planta de personal y la actualización del manual específico de funciones y competencias laborales de la Lotería de Medellín, con énfasis en el fortalecimiento de su capacidad comercial". Su alcance comprende el diagnóstico organizacional, el modelamiento de la cadena de valor con énfasis en el flujo comercial de extremo a

extremo, el estudio técnico de cargas de trabajo bajo la metodología del DAFP, la propuesta de estructura administrativa, planta de personal y escala salarial, la actualización del manual específico de funciones y competencias laborales, los proyectos de actos administrativos para su formalización y un protocolo de transferencia y gestión del cambio. La necesidad tiene fundamento legal en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 (modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012) y en los artículos 2.2.12.1 a 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, y fundamento convencional en la cláusula 18, numeral 1, de la convención colectiva de trabajo 2023-2027 suscrita con UTRABAN.

2.1.2 El plazo de ejecución previsto es de seis (6) meses contados desde la suscripción del acta de inicio, y el presupuesto oficial asciende a trescientos treinta y siete millones trescientos noventa y tres mil doscientos noventa y cuatro pesos ($337.393.294), valor integral que incluye el impuesto sobre las ventas cuando el proponente sea responsable de él y todos los impuestos, tasas, contribuciones y estampillas a que haya lugar, amparado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 698 del 5 de noviembre de 2026, rubro 1.5.05.01.2.1.2.02.02.008.02.048, centro de costos 43, vigencia fiscal 2026, cuya descripción corresponde al objeto.

2.2 Clasificación del servicio

2.2.1 De acuerdo con el Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), adoptado para el Sistema de Compra Pública por el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, el servicio se clasifica en el segmento 80 (Servicios de gestión, servicios profesionales de empresa y servicios administrativos), familia 8010 (Servicios de asesoría de gestión), clase 801015 (Servicios de consultoría de negocios y administración corporativa), con los siguientes productos de referencia:

Tabla 1. Clasificación UNSPSC del objeto contractual

Nivel	Código	Descripción
Segmento	80	Servicios de gestión, servicios profesionales de empresa y servicios administrativos
Familia	8010	Servicios de asesoría de gestión
Clase	801015	Servicios de consultoría de negocios y administración corporativa
Producto	80101504	Servicios de asesoramiento sobre planificación estratégica
Producto	80101506	Asesoramiento en estructuras organizacionales
Producto	80101511	Servicio de asesoramiento en recurso humano

Fuente: Clasificador UNSPSC, versión adoptada por Colombia Compra Eficiente.

2.2.2 Para efectos del Registro Único de Proponentes debe tenerse en cuenta que, conforme al numeral 1.4 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, la experiencia se inscribe identificada con el Clasificador de Bienes y Servicios en el

tercer nivel, esto es, en la clase 801015. Por ello, el pliego de condiciones debe exigir la inscripción en la clase 801015 y verificar la pertinencia del objeto de los contratos aportados mediante las certificaciones, y no exigir la inscripción en los códigos de producto (cuarto nivel), que no figuran en el RUP. Esta precisión implica un ajuste de redacción al numeral 8.2 del Estudio de Conveniencia y Oportunidad, que se recomienda en el numeral 7.

2.2.3 En la Clasificación Industrial Internacional Uniforme adaptada para Colombia (CIIU Rev. 4 A.C.), la actividad corresponde a la división 70, clase 7020 (Actividades de consultoría de gestión). Las instituciones de educación superior que prestan el servicio a través de sus unidades de extensión y consultoría registran como actividad principal la educación superior (división 85), lo que explica que, en términos estadísticos, buena parte de la oferta relevante para este proceso no se refleje en las cifras de la clase 7020.

2.3 Naturaleza del contrato

2.3.1 El contrato a celebrar es de consultoría en los términos del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por tratarse de un estudio de diagnóstico y asesoría técnica de coordinación y de un trabajo intelectual especializado. En consecuencia, y por mandato del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el precio no es factor de escogencia ni de ponderación: la oferta más favorable se determina por la calidad técnica (experiencia específica, metodología, equipo de trabajo y plan de trabajo) y la propuesta económica opera solamente como requisito de verificación frente al presupuesto oficial, en la forma prevista en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y teniendo en cuenta la suspensión provisional de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 2.2.1.2.1.3.2 del Decreto 1082 de 2015 decretada por la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante auto del 20 de febrero de 2019.

2.4 Contexto de la Entidad contratante

2.4.1 La Lotería de Medellín es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden departamental (Decreto Ordenanzal 819 de 1996 y Ordenanza 17 de 2008), titular de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en el Departamento de Antioquia en los términos de la Ley 643 de 2001. Su estructura administrativa, adoptada por el Acuerdo 11 de 2017 de la Junta Directiva, se compone de doce dependencias; su planta de personal, adoptada por el Acuerdo 12 de 2017, modificado por el Acuerdo 14 de 2019 y la Resolución 191 de 2019, comprende sesenta y seis (66) empleos (11 del nivel directivo, 29 del profesional, 14 del técnico y 12 del asistencial), la mayoría de ellos servidos por trabajadores oficiales conforme al artículo 7 del Acuerdo 12 de 2017 y al artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968, lo que hace de la convención colectiva vigente una fuente obligatoria de consulta para el estudio.

2.4.2 En la vigencia 2025 la Entidad registró ventas de lotería tradicional por $177.013 millones, ventas de chance en Antioquia por $596.123 millones y transferencias a la salud por $140.621 millones, y se mantuvo como la lotería de mayor volumen de ventas del país en la modalidad tradicional, según las cifras divulgadas por la Entidad en su balance de gestión. Esa escala comercial, unida al límite legal de los gastos de administración y operación de los operadores de lotería tradicional (quince por ciento de los ingresos brutos del juego, artículo 4 del Decreto 3034 de 2013, compilado en el artículo 2.7.1.2.1 del Decreto 1068 de 2015), explica dos características del objeto que inciden en el mercado: el estudio debe incorporar la dimensión comercial y de datos, y la propuesta de planta debe ser financieramente sostenible dentro del tope de gastos. Ambas condiciones elevan el perfil técnico exigible al consultor respecto de un rediseño institucional convencional.

3. ANÁLISIS DEL MERCADO

3.1 Aspectos económicos

3.1.1 Entorno macroeconómico. Según el DANE (comunicado del 16 de febrero de 2026), el Producto Interno Bruto de Colombia creció 2,6 % en 2025; la actividad "profesionales, científicas y técnicas; servicios administrativos y de apoyo", a la que pertenece la consultoría de gestión, creció 1,3 %, por debajo del promedio de la economía, mientras que "administración pública y defensa, educación y salud" creció 4,5 %. La lectura para este proceso es que el mercado de servicios profesionales muestra un crecimiento moderado, con capacidad instalada disponible, lo que favorece la pluralidad de oferentes y la competencia en calidad, y que el sector público continúa siendo un demandante activo de servicios de consultoría organizacional.

3.1.2 Precios y costos. La inflación anual cerró 2025 en 5,10 % y a septiembre de 2026 se situó en 6,29 % anual (5,74 % acumulada en el año), según el DANE. El salario mínimo legal mensual vigente para 2026 es de $1.750.905, con un incremento del 23 % frente a 2025, y el auxilio de transporte de $249.095 (Decretos 1469 y 1470 de 2025). La consultoría organizacional es un servicio intensivo en trabajo calificado, cuyo costo está determinado en un 65 % a 75 % por los honorarios del equipo profesional, de modo que su precio sigue la dinámica de las remuneraciones profesionales y de la inflación más que la de los insumos físicos. Para el proceso, esto significa que un presupuesto oficial fijado con cotizaciones de 2025 y abril de 2026, y que se ejecutará parcialmente en la vigencia 2027, incorpora un riesgo de variación de costos que, por tratarse de un valor integral y fijo, queda a cargo del contratista conforme a la matriz de riesgos del Estudio de Conveniencia y Oportunidad.

3.1.3 Estructura de costos de referencia. A partir de la composición de las cotizaciones recibidas, de los precedentes identificados en el numeral 4 y de la práctica del sector,

la estructura típica de costos de una consultoría de rediseño institucional es la siguiente:

Tabla 2. Estructura de costos de referencia de una consultoría de rediseño institucional

Componente	Participación de referencia	Observaciones
Honorarios del equipo profesional (director, expertos, analistas)	65 % – 75 %	Incluye factor prestacional o costo de vinculación; determina la sensibilidad del precio a la inflación salarial.
Costos directos (instrumentos de medición y psicométricos, talleres, desplazamientos, materiales, licencias)	5 % – 10 %	El instrumento MLQ de validez científica exigido en el objeto implica licenciamiento y aplicación especializada.
Administración y gastos generales de la institución o firma	10 % – 20 %	En las IES corresponde al porcentaje institucional por extensión o consultoría.
Utilidad o excedente	5 % – 10 %	En las IES públicas y privadas sin ánimo de lucro se reinvierte en la institución.
Impuestos indirectos y cargas	IVA del 19 % cuando el proponente es responsable; estampillas y tasas departamentales	Ver numerales 3.1.5 y 3.3.4.

Fuente: Elaboración propia a partir de las cotizaciones de ESAP, EAFIT y Universidad de Antioquia, del Contrato 404 de 2024 de Indeportes Antioquia y de la práctica del sector.

3.1.4 Composición del segmento. El segmento de rediseño institucional de entidades públicas está integrado por dos tipos de agentes: las instituciones de educación superior, públicas y privadas, que lo prestan a través de sus unidades de extensión y consultoría (la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal de la ESAP, el Centro de Investigaciones y Consultorías de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia o Innovación EAFIT, entre otras), y las firmas de consultoría organizacional y de talento humano, desde las grandes firmas de auditoría y asesoría hasta micro, pequeñas y medianas empresas especializadas. El peso de las IES públicas en este segmento es estructural, porque el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 asigna al DAFP y a la ESAP la dirección metodológica de los estudios técnicos y porque la mayoría de las entidades territoriales los adquieren mediante contratos interadministrativos. La política nacional de formalización del empleo público (Circular conjunta DAFP–ESAP 100-005 del 29 de diciembre de 2022 y artículo 2.2.1.4.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el Decreto 1800 de 2019, que ordena a las entidades analizar perfiles, cargas de trabajo y modelo de operación por lo menos cada dos años) ha incrementado la demanda de estos estudios entre 2023 y 2026, con la consecuencia de que la capacidad de los proveedores más solicitados, en particular la ESAP, está sometida a presión y los plazos de ejecución tienden a extenderse.

3.1.5 Asimetría tributaria entre oferentes. El artículo 92 de la Ley 30 de 1992 dispone que las instituciones de educación superior no son responsables del impuesto sobre las ventas, y la doctrina vigente de la DIAN (Concepto 009498 int 1090 del 17 de julio de 2025, reiterado por el Oficio 000410 int 0069 del 19 de enero de 2026) interpreta esa exclusión como subjetiva, de manera que cobija todas las operaciones de la institución, incluida la prestación de servicios que en cabeza de otro sujeto estarían gravados. Las firmas de consultoría, en cambio, son responsables del IVA a la tarifa general del 19 % (artículo 468 del Estatuto Tributario). Como el presupuesto oficial es un valor integral que incluye el IVA cuando haya lugar a él, una firma responsable del impuesto solo puede ofrecer honorarios netos de hasta $283.523.776, mientras que una IES puede ofrecer hasta el valor total del presupuesto. Esta diferencia es consecuencia de la ley y no de las reglas del proceso, no constituye un factor de evaluación (el precio no otorga puntaje) y es jurídicamente admisible; sin embargo, el pliego debe hacerla explícita para que cada proponente la incorpore en su oferta económica y para evitar observaciones sobre el alcance del valor integral.

3.1.6 Otros factores de precio. No existen precios regulados, tarifas gremiales obligatorias ni insumos importados relevantes para este servicio, por lo que la tasa de cambio no incide en su costo. Las tablas de factor multiplicador utilizadas en la consultoría de ingeniería no son aplicables a la consultoría organizacional, aunque la lógica de costo salarial más factor prestacional, gastos generales y utilidad es la misma y se utilizó como contraste de razonabilidad en el numeral 5.4.

3.2 Aspectos técnicos

3.2.1 Contenido mínimo legal del servicio. El estudio técnico que soporta una reforma de planta de personal debe basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional y contener, como mínimo, el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos (artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015), y la reforma debe motivarse en necesidades del servicio o en razones de modernización, sustentadas en estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización, con costos comparativos (artículo 2.2.12.1 del mismo decreto, modificado por el artículo 5 del Decreto 498 de 2020, aplicable a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial). La modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales debe ser consultada con las organizaciones sindicales antes de la expedición del acto que la adopte (parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 498 de 2020).

3.2.2 Marco metodológico. La metodología de referencia es la del DAFP: la Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial (mayo de 2018),

que organiza el trabajo en fase previa o acuerdo inicial de diseño, fase de diagnóstico (marco legal, rol institucional, análisis de capacidades y entornos), fase de diseño (arquitectura institucional, análisis financiero, análisis de procesos, evaluación de la prestación del servicio, cadena de valor, estructura administrativa, perfiles y cargas de trabajo, propuesta de planta y manuales) y fase de implementación (actos administrativos); la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales (versión 2, abril de 2018); la metodología de medición de cargas de trabajo de Función Pública, cuyos métodos usuales son los estándares subjetivos, la observación directa y el muestreo del trabajo; la guía "Construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad", difundida por la Circular conjunta DAFP–ESAP 100-005 de 2022; y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Decreto 1499 de 2017), en particular sus dimensiones de talento humano y de gestión con valores para resultados. Las tres cotizaciones recibidas declaran expresamente su alineación con estas guías, lo que confirma que constituyen el estándar técnico del mercado.

3.2.3 Componentes diferenciales del objeto. Además del contenido mínimo legal, el objeto incorpora el modelamiento del flujo de valor comercial de extremo a extremo, el análisis de gobernanza de datos y eficiencia, la medición de brechas de liderazgo con un instrumento de validez científica (MLQ) y un protocolo de transferencia y gestión del cambio. Estos componentes corresponden al estado de la técnica en consultoría organizacional (mapeo de flujos de valor, analítica de gestión y medición psicométrica del liderazgo) y están disponibles en el mercado, como lo evidencia la cotización de la Universidad EAFIT, que integra el mapa de valor de extremo a extremo, la aplicación del MLQ y un programa de dirección y liderazgo, y la de la Universidad de Antioquia, que ofrece como valor agregado la actualización del modelo de costos. No obstante, su combinación con la experticia en la metodología del DAFP reduce el universo de proveedores capaces de ofrecer el alcance integral sin recurrir a alianzas, lo que justifica el peso asignado en la evaluación a la experiencia específica, la metodología y el equipo de trabajo, y la admisión de proponentes plurales.

3.2.4 Equipo de trabajo. Los equipos ofrecidos en el mercado para estudios de esta naturaleza oscilan entre cuatro y ocho personas: la ESAP propone un gerente, tres coordinadores (estructura y modelo de operación; planta y financiero; cargas de trabajo) y cuatro analistas; la Universidad de Antioquia, un equipo multidisciplinario liderado por dos profesores investigadores con formación doctoral y de maestría; la Universidad EAFIT, consultores senior en estrategia, procesos y liderazgo. El recurso humano requerido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad (director del proyecto, expertos en rediseño institucional, en arquitectura de procesos y en desarrollo humano, y soporte jurídico) y el equipo mínimo habilitante (director, dos profesionales, uno de ellos abogado, y un auxiliar) son consistentes con esa práctica y no restringen la concurrencia.

3.2.5 Duración. Los plazos observados en el mercado para estudios con alcance comparable van de cuatro a ocho meses: cuatro meses (ESAP, 2025), cinco meses (Universidad de Antioquia, 2026; Contrato 404 de 2024 de Indeportes Antioquia), seis meses (Universidad EAFIT, 2025), cerca de ocho meses (Coljuegos–ESAP, 2024) y alrededor de siete meses (Catastro Distrital de Bogotá, 2025). El plazo de seis meses previsto por la Entidad se ubica dentro del rango y resulta prudente si se tiene en cuenta el componente comercial del objeto, la consulta sindical obligatoria y la aprobación de los productos por la Junta Directiva.

3.2.6 Condiciones de ejecución. El levantamiento de información (mesas de trabajo, entrevistas, observación de puestos y validación de cargas) se realiza de manera presencial en la sede de la Entidad en Medellín, y el análisis y la documentación pueden ejecutarse de forma remota; ningún oferente del mercado exige la constitución de sede en la ciudad y el pliego no debe exigirla. La calidad del estudio depende de los insumos que entregue la Entidad (caracterizaciones de procesos, documentación del sistema integrado de gestión, nómina, hojas de vida, convención colectiva, estados financieros), razón por la cual las obligaciones de la Entidad contratante previstas en el numeral 4.3 del Estudio de Conveniencia y Oportunidad son determinantes para el plazo. El estudio implica el tratamiento de datos personales de los servidores (hojas de vida, remuneración, evaluación de competencias), lo que exige incluir en el contrato las obligaciones del encargado del tratamiento previstas en la Ley 1581 de 2012 y en el Decreto 1377 de 2013, compilado en el Decreto 1074 de 2015.

3.3 Aspectos regulatorios

3.3.1 El marco normativo que rige el objeto, el proceso de selección y las cargas económicas del contrato se sintetiza en la siguiente tabla, con indicación de su incidencia en el diseño del proceso. La vigencia de cada norma fue verificada a la fecha de este documento.

Tabla 3. Marco normativo aplicable y su incidencia en el proceso

Norma	Materia	Incidencia en el proceso
Decreto Ordenanzal 819 de 1996; Ordenanza 17 de 2008; Acuerdos 11 y 12 de 2017 y 14 de 2019 de la Junta Directiva	Naturaleza, estructura y planta de la Lotería de Medellín	Definen el objeto del estudio y la competencia de la Junta Directiva para adoptar sus resultados.
Ley 643 de 2001; Decreto 3034 de 2013, art. 4 (Decreto 1068 de 2015, art. 2.7.1.2.1)	Régimen del monopolio de juegos de suerte y azar; tope del 15 % de gastos de administración y operación	La propuesta de planta debe ser sostenible dentro del tope; componente financiero obligatorio del estudio.
Ley 909 de 2004, art. 46 (mod. art. 228 del Decreto Ley 019 de 2012); Decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.12.1 a 2.2.12.3 (art. 2.2.12.1 mod. Decreto 498 de 2020, art. 5)	Reformas de planta fundadas en estudios técnicos bajo directrices del DAFP y la ESAP	Contenido mínimo del estudio; metodología DAFP como estándar técnico exigible.

Norma	Materia	Incidencia en el proceso
Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.2.6.1, par. 3 (mod. Decreto 498 de 2020, art. 4)	Consulta con las organizaciones sindicales antes de adoptar o modificar el manual de funciones	Actividad que debe preverse en el plan de trabajo y en las obligaciones de acompañamiento del consultor.
Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.1.4.1 (adic. Decreto 1800 de 2019); Circular conjunta DAFP–ESAP 100-005 de 2022	Actualización de plantas al menos cada dos años; política de formalización del empleo público	Contexto de demanda creciente; orientaciones para la propuesta de planta.
Decreto Ley 3135 de 1968, art. 5; Decreto 1848 de 1969; convención colectiva 2023-2027 (UTRABAN), cláusula 18	Régimen de los trabajadores oficiales y compromisos convencionales	El estudio debe respetar el régimen laboral dual y el compromiso convencional de diagnóstico y estudio de cargas.
Ley 4 de 1992, art. 12, y decreto anual de límites máximos salariales para entidades territoriales	Límites de la escala salarial de empleados públicos	Restricción para la propuesta de escala salarial.
Decreto 1499 de 2017 (MIPG)	Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Referente de las dimensiones de talento humano y gestión para resultados.
Ley 80 de 1993, art. 32-2; Ley 1150 de 2007, arts. 2-3, 5 y 6; Decreto 1082 de 2015, Subsección 3 (arts. 2.2.1.2.1.3.1 y ss.)	Contrato de consultoría; concurso de méritos abierto; factores de selección; RUP	Modalidad, calidad como criterio determinante, RUP obligatorio. Numerales 3, 4 y 5 del art. 2.2.1.2.1.3.2 suspendidos provisionalmente (Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 20 de febrero de 2019).
Acuerdo 05 de 2018, arts. 21 y 43; Acuerdos 02 de 2019 y 03 de 2022; Resolución 64 de 2018	Manual de contratación; remisión al EGCP; supervisión	Fundamento de la remisión al Estatuto General y del esquema de supervisión.
Ley 2069 de 2020, arts. 30 a 35; Decreto 1860 de 2021 (Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.3, 2.2.1.2.4.2.14 a 2.2.1.2.4.2.18)	Convocatorias limitadas a Mipyme, criterios diferenciales, factores de desempate	El presupuesto es inferior al umbral de 2026 ($511.708.497); limitación obligatoria si dos Mipyme lo solicitan; criterios diferenciales y desempates obligatorios en el pliego.
Decreto 287 de 2026 (expedido el 19 de marzo de 2026; nueva redacción de los arts. 2.2.1.2.4.2.6 a 2.2.1.2.4.2.8 del Decreto 1082 de 2015; aplicable a los procesos cuya resolución de apertura se expida desde el 20 de marzo de 2026)	Sistema de preferencias para personas con discapacidad	Puntaje del 2 % por vinculación de personas con discapacidad, criterios habilitantes diferenciales y compras accesibles; aplica porque no existe resolución de apertura anterior a su vigencia.
Ley 816 de 2003, art. 2; Decreto 680 de 2021 (Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.2.4.2.9)	Apoyo a la industria nacional; regla de origen de servicios	La Entidad debe definir en los documentos del proceso los bienes nacionales relevantes o el porcentaje mínimo de personal colombiano (no inferior al 40 %) para otorgar el puntaje.
Decisión 439 de la Comunidad Andina; Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.4.1.3; umbrales 2026 de Colombia Compra Eficiente	Acuerdos comerciales y trato nacional	El proceso no está cubierto por acuerdos comerciales con umbral; aplica la Decisión 439 y el trato nacional por reciprocidad.
Ley 1474 de 2011, arts. 83 y 84; Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.2.3.1.1 y ss.	Supervisión; garantías	Supervisión a cargo de la Dirección de Talento Humano; garantía única de cumplimiento y calidad.
Ley 30 de 1992, art. 92; Estatuto Tributario, art. 468; doctrina DIAN 2025-2026	IVA en servicios de consultoría; exclusión subjetiva de las IES	Asimetría de precio entre IES y firmas; necesidad de explicitar el valor integral.

Norma	Materia	Incidencia en el proceso
Ordenanza 48 de 2025 de la Asamblea Departamental de Antioquia (Estatuto de Rentas del Departamento, que sustituyó la Ordenanza 41 de 2020 y sus modificatorias)	Estampillas y tasa departamentales sobre las cuentas u órdenes de pago del Departamento y de sus entidades descentralizadas	Descuentos a cargo del contratista equivalentes al 7,3 % de la base gravable de cada pago; se informan en el pliego (ver numeral 3.3.4).
Ley 1581 de 2012; Decreto 1377 de 2013 (Decreto 1074 de 2015)	Protección de datos personales	Cláusula de encargado del tratamiento en el contrato.
Ley 996 de 2005	Garantías electorales	El periodo de restricciones venció el 21 de junio de 2026; no incide en el proceso actual.

Fuente: Elaboración propia; vigencia verificada en noviembre de 2026.

3.3.2 Régimen de selección. Por tratarse de un concurso de méritos abierto bajo el Estatuto General, es obligatoria la inscripción en el Registro Único de Proponentes (artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto Ley 019 de 2012, y artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015), sin que opere ninguna de las excepciones legales. Esta exigencia alcanza a las instituciones de educación superior públicas que concurran como proponentes, por lo que la Entidad verificará, antes de publicar el proyecto de pliego, que los oferentes naturales identificados en el numeral 5.2 se encuentren inscritos, a fin de dimensionar correctamente la pluralidad esperada.

3.3.3 Convocatoria limitada a Mipyme. El presupuesto oficial ($337.393.294) es inferior al umbral de ciento veinticinco mil dólares fijado para 2026 por Colombia Compra Eficiente ($511.708.497). En consecuencia, conforme al artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 (modificado por el Decreto 1860 de 2021) y al artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, la Entidad deberá limitar la convocatoria a Mipyme colombianas si recibe, por lo menos un día hábil antes de la expedición del acto de apertura, solicitudes de al menos dos Mipyme colombianas con mínimo un año de existencia y objeto social que les permita ejecutar el contrato. Esta regla no es disponible por la Entidad. El análisis de la oferta (numeral 5) muestra que en el segmento operan firmas que pueden tener la condición de Mipyme, de modo que la posibilidad de limitación es real y, de materializarse, excluiría a las instituciones de educación superior, que no tienen esa condición. La limitación territorial del artículo 2.2.1.2.4.2.3, que es facultativa y debe justificarse en el estudio del sector, no se recomienda: restringir la convocatoria a Mipyme domiciliadas en Antioquia reduciría innecesariamente la concurrencia en un servicio que no depende de la localización del proveedor.

3.3.4 Régimen tributario y cargas del contrato. Además del IVA, cuando haya lugar a él, el contratista soporta las estampillas y la tasa departamentales cuyo hecho generador es toda cuenta u orden de pago que realicen el Departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas con ocasión de sus contratos, reguladas en el Estatuto de Rentas del Departamento (Ordenanza 48 de 2025, que sustituyó la Ordenanza 41 de

2020 y sus modificatorias). Según la información suministrada por la Dirección de Contabilidad de la Entidad el 9 de noviembre de 2026, al contrato le son aplicables la estampilla Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (0,4 %), la estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (0,4 %), la estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia (0,4 %), la estampilla Pro Desarrollo (0,6 %), la estampilla Pro Hospitales Públicos (1 %), la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor (2 %) y la tasa Pro Deporte y Recreación (2,5 %), que en conjunto equivalen al 7,3 % de la base gravable de cada pago y que, sobre el presupuesto oficial, pueden representar cerca de $24,6 millones cuando el contratista no es responsable del IVA. A ello se suman, como mecanismos de recaudo anticipado y no como costo del contrato, la retención en la fuente a título de renta según el concepto contratado y la calidad tributaria del contratista, la retención del quince por ciento del IVA facturado (artículo 437-1 del Estatuto Tributario) y la retención de industria y comercio según la territorialidad del impuesto. El Estatuto de Rentas prevé exclusiones para cada estampilla, entre ellas la de los contratos y convenios celebrados entre entidades oficiales (artículos 262, 286, 302, 314, 328 y 349), cuya aplicación al caso concreto corresponde verificar a la Subgerencia Financiera en cada pago. El presupuesto oficial, fijado sobre cotizaciones que corresponden a valores totales a cargo de la Entidad, no se adiciona por estos conceptos; las cargas se informan en la Tabla 1 del pliego de condiciones para que los proponentes las incorporen en su oferta económica.

4. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

4.1 Cómo ha adquirido la Entidad el servicio

4.1.1 La estructura administrativa y la planta de personal vigentes datan de 2017 y desde entonces la Entidad no ha adquirido un estudio técnico integral de modernización, de modo que no existe un contrato anterior de la misma naturaleza que sirva de referencia directa de precio, plazo o condiciones de ejecución. En la convención colectiva de trabajo 2023-2027 (cláusula 18, numeral 1) la Entidad se comprometió a adelantar el diagnóstico y el estudio de cargas de trabajo, compromiso que se atiende con el presente proceso.

4.1.2 Proceso 2025-2026. Para la presente contratación la Entidad solicitó cotizaciones a tres instituciones de educación superior con experiencia acreditada en estudios bajo la metodología del DAFP: la Universidad EAFIT (abril de 2025, $350.249.698, seis meses), la ESAP (julio de 2025, $386.930.182, cuatro meses) y la Universidad de Antioquia (abril de 2026, $275.000.000, cinco meses). El presupuesto oficial se fijó en el promedio simple de las tres ($337.393.294). El Concurso de Méritos CM-002-2026 fue estructurado en mayo y junio de 2026 bajo las restricciones de la Ley 996 de 2005 y su apertura se aplazó mientras la Entidad evaluaba otras modalidades; superado

ese análisis, el proceso se retoma bajo la misma modalidad y con el mismo presupuesto, respaldado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 698 del 5 de noviembre de 2026, cuya descripción corresponde al objeto. Las cotizaciones mantienen su representatividad como referencia de mercado, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 5.4 sobre su antigüedad y sobre el hecho de que dos de ellas superan el presupuesto oficial. Al no existir un contrato anterior de la Entidad con el mismo objeto, las referencias de precio y condiciones se toman de las cotizaciones y de los precedentes de otras entidades analizados en el numeral 4.2.

4.2 Cómo adquieren el servicio otras entidades

4.2.1 La revisión de procesos publicados por otras entidades entre 2023 y 2026 muestra que el servicio se adquiere predominantemente mediante contratos interadministrativos con instituciones de educación superior públicas y, cuando la entidad opta por la convocatoria pública, mediante concurso de méritos abierto. Los precedentes identificados son los siguientes:

Tabla 4. Precedentes de contratación de estudios técnicos de rediseño institucional (2023-2026)

Entidad y proceso	Modalidad	Contratista / referencia	Valor	Plazo	Alcance
Indeportes Antioquia – Contrato 404 de 2024	Contrato interadministrativo	Universidad de Antioquia	$189.600.000	5 meses	Diagnóstico, cadenas de procesos, cargas de trabajo, estructura, planta, manual de funciones, escala salarial y acompañamiento a la implementación. Pagos 15/35/30/20 %. Garantías de cumplimiento y calidad del 10 %, salarios 10 % y RCE 200 SMMLV.
Coljuegos – 2024	Contrato interadministrativo	ESAP	No publicado en la fuente consultada	Cerca de 8 meses	Diagnóstico, propuesta de reestructuración organizacional y normatividad para el rediseño.
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (Bogotá) – UAECD-CM-001-2025	Concurso de méritos abierto (aviso del 9 de mayo de 2025)	Convocatoria pública; no limitada a Mipyme	$570.881.282 (IVA incluido)	Hasta el 31 de diciembre de 2025 (cerca de 7 meses)	Diagnóstico, estudio técnico y propuesta de rediseño institucional y modernización administrativa, con apoyo a la implementación.
Alcaldía de Neiva – 2024	Elaboración directa por la entidad	Funcionarios y contratistas de la entidad	No aplica	Junio a agosto de 2024	Estudio técnico de modificación de estructura orgánica bajo la guía DAFP 2018.

Entidad y proceso	Modalidad	Contratista / referencia	Valor	Plazo	Alcance
Entidades de Antioquia 2018-2025 (Promotora Ferrocarril de Antioquia 2025; municipios de Rionegro y Segovia 2025; Gobernación de Antioquia, cargas de trabajo 2024; Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia 2023; IDEA 2023; Corporación Gilberto Echeverri Mejía 2022; El Peñol 2021; Apartadó 2020; El Carmen de Viboral 2018)	No verificada en este análisis	Universidad de Antioquia (experiencia declarada en su cotización)	No publicado	No publicado	Rediseños institucionales y estudios de cargas de trabajo.

Fuente: Contrato 404 de 2024 publicado por Indeportes Antioquia; prensa especializada (Coljuegos, abril de 2024); aviso de convocatoria UAECD-CM-001-2025; estudio técnico publicado por la Alcaldía de Neiva; cotización de la Universidad de Antioquia (abril de 2026).

4.2.2 Patrones de la demanda. De los precedentes se extraen las siguientes regularidades: (i) los valores de los estudios con alcance estrictamente DAFP para entidades descentralizadas de tamaño medio se sitúan alrededor de $190 millones a precios de 2024, y los estudios con alcance ampliado (diagnóstico de modernización administrativa con acompañamiento a la implementación) en entidades de mayor tamaño alcanzan los $570 millones; (ii) los plazos van de cuatro a ocho meses; (iii) la forma de pago usual es por hitos asociados a productos validados (diagnóstico, propuesta de rediseño, productos finales), con un anticipo o primer pago contra plan de trabajo que no supera el 20 %; (iv) las garantías usuales son cumplimiento y calidad del servicio por el 10 % del valor, con vigencia del plazo y algunos meses más, y en los contratos interadministrativos con universidades se incluye además el amparo de salarios y prestaciones sociales; y (v) la supervisión se radica en la dependencia de talento humano o en la secretaría general de la entidad contratante.

4.2.3 Demanda agregada y capacidad del mercado. La política nacional de formalización del empleo público y la obligación de actualizar plantas al menos cada dos años han generado una demanda sostenida de estudios técnicos en el periodo 2023-2026 en los órdenes nacional y territorial (Coljuegos, Catastro Distrital, Neiva, Cartagena y numerosas entidades de Antioquia). Para la Entidad ello tiene dos consecuencias: existe un mercado activo con proveedores experimentados y referencias de precio recientes, pero los proveedores más demandados pueden tener restricciones de capacidad, lo que refuerza la conveniencia de la convocatoria pública frente a la contratación interadministrativa con un único proveedor y de exigir en la oferta un equipo con dedicación verificable.

4.3 Conclusiones del análisis de la demanda

4.3.1 El servicio requerido es de adquisición recurrente en el sector público colombiano, tiene referentes de precio, plazo y alcance suficientemente documentados en procesos de otras entidades, y la Entidad dispone de tres cotizaciones comparables de los oferentes naturales del servicio. De ese conjunto se derivan las condiciones del proceso: presupuesto fijado sobre cotizaciones de alcance comparable, requisitos de capacidad financiera definidos por la Subgerencia Financiera con criterio de solidez del contratista, ausencia de barreras de acceso injustificadas y énfasis en la certeza de ejecución.

5. ANÁLISIS DE LA OFERTA

5.1 Tipología de los oferentes

5.1.1 Los proveedores capaces de ejecutar el objeto se agrupan en cuatro tipologías, cuyas características relevantes para el diseño del proceso se resumen a continuación:

Tabla 5. Tipología de oferentes y características relevantes para el proceso

Tipología	Ejemplos en el mercado	Condición frente al IVA	Condición Mipyme	Fortalezas	Limitaciones
Instituciones de educación superior públicas	ESAP; Universidad de Antioquia; Universidad Nacional de Colombia; universidades departamentales	No responsables (art. 92 Ley 30 de 1992)	No	Dominio de la metodología DAFP; experiencia extensa en entidades públicas; equipos académicos estables.	Rentabilidad contable cercana a cero y pasivos pensionales elevados; calendario académico; alta demanda (ESAP).
Instituciones de educación superior privadas	Universidad EAFIT; Universidad Pontificia Bolivariana; Universidad de Medellín; universidades de Bogotá con centros de consultoría	No responsables (art. 92 Ley 30 de 1992)	No	Capacidades en estrategia, procesos, liderazgo y analítica; experiencia en sector privado y público.	Menor experiencia específica en metodología DAFP en algunos casos; resultados financieros sensibles a la matrícula.
Firmas de consultoría organizacional y de talento humano	Firmas nacionales e internacionales de asesoría; firmas especializadas en consultoría organizacional y de talento humano, varias de ellas Mipyme	Responsables (19 %)	Pueden serlo (micro, pequeña o mediana)	Flexibilidad, rapidez, herramientas de analítica.	Deben absorber el IVA dentro del valor integral; experiencia DAFP variable; pueden activar la limitación a Mipyme.
Proponentes plurales (consorcios o uniones temporales)	Alianzas entre IES y firmas, o entre firmas	Según cada integrante	Según integrantes	Permiten combinar experticia DAFP con capacidades comerciales y de liderazgo.	Mayor complejidad de acreditación y de ejecución.

Fuente: Elaboración propia.

5.2 Oferentes identificados

5.2.1 Con base en las cotizaciones recibidas en 2025-2026, en los precedentes de contratación y en la información pública de sus unidades de consultoría, la Entidad identifica, a título ilustrativo y sin que ello constituya invitación ni restricción, los siguientes proveedores con capacidad para ejecutar el objeto: la Escuela Superior de Administración Pública, a través de su Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal (cotizó en 2025 y ejecutó el rediseño de Coljuegos en 2024); la Universidad de Antioquia, a través del Centro de Investigaciones y Consultorías de la Facultad de Ciencias Económicas y el grupo GESTOR (cotizó en 2026 y acredita rediseños de Indeportes Antioquia, IDEA, Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, Promotora Ferrocarril de Antioquia y varios municipios, además del estudio de cargas de trabajo de la Gobernación de Antioquia); la Universidad EAFIT, a través de Innovación EAFIT (cotizó en 2025 un alcance centrado en mapa de valor, manual de funciones y programa de dirección y liderazgo); otras universidades públicas y privadas con centros de consultoría en gestión pública (entre ellas la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Medellín, la Universidad Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario); y firmas de consultoría organizacional y de talento humano con práctica en el sector público.

5.2.2 Pluralidad esperada. El universo de proveedores con capacidad técnica se estima en no menos de ocho a diez organizaciones a nivel nacional; la experiencia de procesos comparables indica que la participación efectiva en concursos de méritos de este segmento es de dos a cuatro ofertas. La Entidad considera que esa pluralidad es suficiente para garantizar la selección objetiva, y por ello mantiene la previsión del Estudio de Conveniencia y Oportunidad de adjudicar a un oferente único cuando su propuesta supere el umbral técnico de setecientos puntos.

5.3 Dinámica de prestación del servicio

5.3.1 El servicio se produce con equipos de proyecto conformados para cada contrato, en los que el director aporta dedicación parcial y los expertos y analistas dedicación plena durante las fases de levantamiento y análisis. Las instituciones de educación superior vinculan a sus profesores investigadores y a consultores asociados; las firmas, a consultores de planta y asociados. Los instrumentos psicométricos (como el MLQ) se aplican bajo licencia de sus titulares y requieren profesionales certificados en su administración e interpretación, lo que el pliego debe considerar al valorar la metodología. La cadena de valor del servicio comprende el alistamiento y acuerdo inicial, el levantamiento de información en campo, el análisis y modelamiento, la validación con la entidad y el sindicato, la documentación de productos y los proyectos de actos administrativos, y el acompañamiento a la adopción.

5.3.2 Dos condiciones del mercado inciden en el cronograma: el calendario académico de las instituciones de educación superior, cuyo receso de fin de año (segunda quincena de diciembre y primera de enero) coincide con el inicio previsible de la ejecución, y la concurrencia de varios estudios simultáneos en los proveedores más demandados. Ambas se mitigan exigiendo en la oferta la identificación nominal del equipo con su dedicación, sancionando contractualmente su sustitución sin autorización por perfiles equivalentes, y fijando en el acta de inicio un plan de trabajo que distribuya el levantamiento de campo fuera del receso.

5.4 Análisis de precios

5.4.1 Cotizaciones de referencia. Las tres cotizaciones que soportan el presupuesto oficial se comparan a continuación, con indicación de su alcance, a fin de verificar su comparabilidad:

Tabla 6. Comparación de las cotizaciones que soportan el presupuesto oficial

Variable	ESAP (julio de 2025)	Universidad EAFIT (abril de 2025)	Universidad de Antioquia (abril de 2026)
Valor cotizado	$386.930.182	$350.249.698	$275.000.000
Plazo	4 meses	6 meses	5 meses
Valor mensual equivalente	$96.732.546	$58.374.950	$55.000.000
Equipo	8 personas (gerente, 3 coordinadores, 4 analistas)	Consultores senior en estrategia, procesos y liderazgo	Equipo multidisciplinario liderado por dos profesores investigadores
Diagnóstico organizacional	Sí (marco legal, entorno, procesos, servicios, perfiles y cargas, estructura, funciones)	Sí (diagnóstico integral en cuatro dimensiones, incluida la comercial)	Sí (marco legal, entorno estratégico y competitivo, capacidades)
Modelo de operación y cadena de valor	Sí (MOP)	Sí (mapa y flujos de valor, flujo comercial de extremo a extremo)	Sí (mapa general de procesos y caracterizaciones)
Estudio de cargas de trabajo y planta de personal (DAFP)	Sí	No explícito	Sí (estándares subjetivos) y análisis financiero
Escala salarial	Implícita en planta	No	Implicaciones financieras de la planta; modelo de costos como valor agregado
Manual específico de funciones	Sí	Sí	Sí
Proyectos de actos administrativos	Sí	No explícito	Sí
Gestión del cambio y liderazgo	No	Sí (MLQ y programa de dirección y liderazgo de 64 horas)	No
IVA	No responsable (IES)	No responsable (IES; lo indica expresamente)	No responsable (IES)
Forma de pago propuesta	50 % diagnóstico y 50 % productos finales	Por etapas	20 % plan de trabajo y 80 % en tres pagos

5.4.2 Comparabilidad y estadísticos. Ninguna de las cotizaciones cubre por sí sola el alcance integral definido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad: la de la ESAP y la de la Universidad de Antioquia corresponden al núcleo metodológico del DAFP (cargas, planta, manual y actos administrativos) y la de la Universidad EAFIT a los componentes de valor, liderazgo y gestión del cambio. El promedio simple de las tres ($337.393.293) tiene, por tanto, la virtud de recoger ambos componentes del objeto. La mediana es $350.249.698, la desviación estándar $57.061.868 y el coeficiente de variación 16,9 %, dispersión moderada para un servicio intelectual, lo que confirma que las cotizaciones son comparables entre sí. Debe advertirse que dos de las tres cotizaciones (ESAP y EAFIT) superan el presupuesto oficial, de modo que esos proveedores, de participar, deberán ajustar su propuesta económica al tope; la Entidad considera ese ajuste viable porque el plazo de seis meses permite dedicaciones parciales del equipo y porque el núcleo DAFP del objeto tiene referencias de mercado muy inferiores al presupuesto (numeral 5.4.3).

5.4.3 Contraste con precedentes actualizados por inflación. El Contrato 404 de 2024 de Indeportes Antioquia ($189.600.000, junio de 2024), cuyo alcance corresponde al núcleo metodológico del DAFP con escala salarial y acompañamiento a la implementación, equivale, actualizado con la inflación de 2025 (5,10 %) y la acumulada a septiembre de 2026 (5,74 %), a cerca de $210,7 millones. El presupuesto oficial ($337.393.294) supera esa referencia en alrededor del 60 %, diferencia que se explica por el alcance adicional del objeto (modelamiento del flujo comercial de extremo a extremo, gobernanza de datos, medición de liderazgo con instrumento de validez científica, protocolo de gestión del cambio), por el plazo de seis meses frente a cuatro o cinco, por el mayor tamaño del equipo requerido y por el contexto de una convocatoria abierta en la que los proponentes deben asumir los costos de participación y garantías. La comparación con el proceso UAECD-CM-001-2025 ($570.881.282, entidad de mayor tamaño) confirma que el presupuesto se ubica en la franja media del mercado para estudios de modernización administrativa con alcance ampliado.

5.4.4 Contraste de razonabilidad por estructura de costos. Como verificación independiente, la Entidad estimó el costo del equipo definido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad aplicando el costo integral por persona-mes implícito en la cotización de la ESAP ($386.930.182 para ocho personas durante cuatro meses, esto es, $12.091.568 por persona-mes, valor que incluye administración y gastos generales):

Tabla 7. Estimación de referencia del costo del equipo requerido (seis meses)

Perfil	Dedicación	Persona-mes equivalente	Costo estimado
Director del proyecto	40 % durante 6 meses	2,4	$29.019.764
Experto en rediseño institucional y gestión pública	100 % durante 6 meses	6,0	$72.549.409
Experto en arquitectura de procesos y cargas de trabajo	100 % durante 6 meses	6,0	$72.549.409
Experto en desarrollo humano y gestión del cambio	50 % durante 6 meses	3,0	$36.274.705
Soporte jurídico especializado	40 % durante 6 meses	2,4	$29.019.764
Dos analistas de cargas y manuales (40 % del costo de un experto)	100 % durante 5 meses	4,0	$48.366.273
Subtotal equipo		**23,8**	**$287.779.323**
Costos directos (instrumento MLQ, talleres, desplazamientos, materiales)			$15.000.000 (estimado)
Total de referencia			**$302.779.323**
Presupuesto oficial			**$337.393.294**
Holgura del presupuesto frente al costo de referencia			**11,4 %**

Fuente: Elaboración propia a partir del recurso humano requerido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y del costo persona-mes implícito en la cotización de la ESAP.

5.4.5 El resultado indica que el presupuesto oficial cubre el costo integral del equipo requerido con una holgura del orden del 11 %, suficiente para absorber la utilidad o excedente del proponente y la variación de costos de 2027, pero no excesiva. Para un proponente responsable del IVA, cuyos honorarios netos no pueden superar $283.523.776, el presupuesto resulta ajustado y exigiría dedicaciones del equipo menores a las estimadas; esta circunstancia confirma que la competencia efectiva se dará principalmente entre instituciones de educación superior y que el presupuesto no debe reducirse.

5.4.6 Conclusión sobre el valor estimado. El presupuesto oficial de $337.393.294 es consistente con las cotizaciones recibidas, con los precedentes de contratación actualizados y con la estructura de costos del servicio; no resulta ni excesivo ni insuficiente para el alcance integral del objeto, y se mantiene como valor máximo de la oferta económica, cuya verificación se hará sin otorgar puntaje, conforme al numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

5.5 Capacidad financiera y organizacional de los oferentes

5.5.1 El artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015 exige que los requisitos habilitantes financieros y organizacionales se fijen a partir del análisis del sector y del conocimiento de los posibles oferentes, y prohíbe la aplicación mecánica de fórmulas. Con ese propósito, la Entidad examinó la estructura financiera típica de las instituciones de educación superior, oferentes naturales del servicio, a partir de estados financieros publicados con corte a 31 de diciembre de 2025, en los cuales se identifican tres rasgos estructurales: activos fijos de gran magnitud (campus e infraestructura), pasivos no corrientes significativos por beneficios posempleo (cálculo actuarial de pensiones en las universidades públicas) e ingresos recibidos por anticipado (matrículas), y resultados del ejercicio cercanos a cero o fluctuantes, porque estas instituciones no persiguen utilidad sino la reinversión de sus excedentes.

Tabla 8. Indicadores financieros y organizacionales observados en instituciones de educación superior (corte 31 de diciembre de 2025)

Institución	Liquidez (AC/PC)	Endeudamiento (PT/AT)	Rentabilidad del patrimonio	Rentabilidad del activo	Observación
Universidad Industrial de Santander (pública)	2,45	23 %	0,06 %	0,05 %	Rentabilidades calculadas sobre utilidad operacional; margen neto del 0,22 %. Pasivos pensionales revelados en notas.
Universidad del Atlántico (pública)	3,43	42,6 %	19,1 %	11,0 %	Pasivo por beneficios posempleo de $314.564 millones (77 % del pasivo total) eleva el endeudamiento.
Universidad del Rosario (privada)	1,24	No publicado	No publicado	No publicado	Recuperación desde 2024 tras pérdidas operacionales y flujo de caja negativo entre 2021 y 2023.

Fuente: Estados financieros a 31 de diciembre de 2025 publicados por la Universidad Industrial de Santander y la Universidad del Atlántico; informe financiero 2025 de la Universidad del Rosario. Los valores se usan como evidencia del perfil del sector y no como calificación de proponentes.

5.5.2 Definición de los requisitos. La Subgerencia Financiera, que integrará el Comité Evaluador y tendrá a su cargo la verificación del componente financiero de las propuestas, definió los valores de capacidad financiera y organizacional exigibles en el proceso: índice de liquidez mayor o igual a 1,2; nivel de endeudamiento menor o igual al 30 %; razón de cobertura de intereses mayor o igual a 1,1 o indeterminada; rentabilidad del patrimonio mayor o igual al 2 %; y rentabilidad del activo mayor o igual al 1 %. La definición atiende a los criterios del artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015: el riesgo del proceso, porque el estudio es el soporte técnico de la reforma de la estructura, de la planta de personal y de la escala salarial, y su interrupción o entrega tardía comprometería la oportunidad de las decisiones de la Junta Directiva; el valor y la forma de pago del contrato, que no contempla anticipo y se paga por hitos contra productos aprobados, de modo que el contratista debe atender con recursos propios la operación de un equipo interdisciplinario hasta el primer pago; y el plazo,

que se extiende a dos vigencias fiscales. Con ese fundamento, la Entidad privilegia a los oferentes con holgura de liquidez, bajo apalancamiento y resultados operacionales positivos.

5.5.3 Contraste con el perfil del sector. Frente a la muestra de la Tabla 8, la liquidez exigida es alcanzada por las tres instituciones observadas y la razón de cobertura de intereses suele ser indeterminada por ausencia de deuda financiera. El nivel de endeudamiento y las rentabilidades exigidas son, en cambio, más estrictos que los que registran algunas instituciones de educación superior, por el reconocimiento de pasivos por beneficios posempleo y por la reinversión de sus excedentes. La Entidad es consciente de que ello puede reducir el número de oferentes habilitados y lo asume como consecuencia de privilegiar la solidez financiera del contratista. El efecto se mitiga con dos reglas del pliego: la admisión de proponentes plurales, cuyos indicadores se ponderan por el porcentaje de participación de cada integrante; y la valoración, con concepto de la Subgerencia Financiera, de las observaciones que los interesados presenten al proyecto de pliego con información financiera verificable, que podrán dar lugar a ajustes en el pliego de condiciones definitivo. Los indicadores se verifican en el RUP con la información financiera con corte a 31 de diciembre de 2025 y con las fórmulas del artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, en los siguientes valores:

Tabla 9. Requisitos habilitantes financieros y organizacionales definidos para el proceso

Indicador	Valor exigido	Fórmula con la que el RUP certifica el indicador	Finalidad
Índice de liquidez	≥ 1,2	Activo corriente / pasivo corriente	Capacidad del proponente para cancelar sus obligaciones de corto plazo con sus activos corrientes.
Nivel de endeudamiento	≤ 30 %	Pasivo total / activo total	Relación entre los activos y las deudas, como medida de la solvencia económica del oferente.
Razón de cobertura de intereses	≥ 1,1 o indeterminada	Utilidad operacional / gastos de intereses	Capacidad de cubrir con las utilidades el costo financiero de los pasivos; se entiende cumplida cuando no hay gastos de intereses.
Rentabilidad del patrimonio	≥ 2 %	Utilidad operacional / patrimonio	Generación de la utilidad necesaria para el retorno sobre el patrimonio invertido.
Rentabilidad del activo	≥ 1 %	Utilidad operacional / activo total	Generación de la utilidad necesaria para el retorno sobre los activos invertidos.

Fuente: valores y finalidad definidos por la Subgerencia Financiera de la Lotería de Medellín (comunicación del 30 de octubre de 2026); fórmulas del artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015.

5.5.4 Para los proponentes plurales, los indicadores se calcularán por integrante y se ponderarán por su participación, como prevé el Estudio de Conveniencia y Oportunidad. Las entidades públicas que concurran como proponentes acreditarán los indicadores con la información financiera registrada en el RUP conforme al marco normativo contable que les aplique.

5.6 Capacidad técnica y experiencia de los oferentes

5.6.1 Experiencia. Los oferentes naturales acreditan sin dificultad contratos de rediseño institucional, cargas de trabajo y manuales de funciones por valores que, individualmente o sumados en hasta cinco contratos, superan el presupuesto oficial (a modo de ejemplo, un solo contrato de la Universidad de Antioquia con Indeportes Antioquia asciende a $189.600.000 y la ESAP ejecuta simultáneamente varios estudios del orden nacional). La exigencia de experiencia del Estudio de Conveniencia y Oportunidad (hasta cinco contratos ejecutados cuya sumatoria sea igual o superior al cien por ciento del presupuesto oficial, con objeto relacionado con estudios técnicos de rediseño organizacional, modernización institucional, cargas de trabajo o manuales de funciones, sin antigüedad mínima de constitución) es proporcionada al valor y al riesgo del contrato. Se recomienda que el pliego admita la experiencia cuyo objeto o alcance comprenda las materias señaladas, aunque el objeto contractual tenga una denominación distinta, y que la clasificación exigida en el RUP sea la clase 801015, por las razones expuestas en el numeral 2.2.2.

5.6.2 Equipo de trabajo. El equipo mínimo habilitante y los perfiles del recurso humano requerido corresponden a la práctica del mercado descrita en el numeral 3.2.4; los oferentes naturales disponen de profesionales con posgrado y experiencia superior a cinco años en rediseño institucional, lo que permite que la formación y experiencia adicional del equipo opere como factor de puntaje sin restringir la concurrencia.

5.6.3 Criterios diferenciales. En cumplimiento de los artículos 2.2.1.2.4.2.15 (emprendimientos y empresas de mujeres) y 2.2.1.2.4.2.6 a 2.2.1.2.4.2.8 (emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, Decreto 287 de 2026) del Decreto 1082 de 2015, y con base en este análisis, se recomienda establecer en el pliego, como requisito habilitante diferencial, la acreditación de la experiencia con una sumatoria equivalente al ochenta por ciento del presupuesto oficial (en lugar del cien por ciento), acreditando la condición con los documentos previstos en las normas citadas. Los indicadores de capacidad financiera y organizacional definidos por la Subgerencia Financiera se exigen en los mismos valores a todos los proponentes, pues dichas normas ordenan incorporar requisitos diferenciales en alguno o algunos de los aspectos que enumeran y no en todos. No se recomienda otorgar el puntaje adicional facultativo, porque el esquema de mil puntos del Estudio de Conveniencia y Oportunidad ya se encuentra íntegramente distribuido y el trato preferente se garantiza, además, mediante los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020.

5.6.4 Apoyo a la industria nacional. Para la aplicación del artículo 2.2.1.2.4.2.9 del Decreto 1082 de 2015 (Decreto 680 de 2021), este análisis concluye que el contrato no involucra bienes colombianos relevantes, por tratarse de un servicio intelectual cuyos insumos físicos son marginales; en consecuencia, el puntaje de apoyo a la industria

nacional previsto en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad (cien puntos, equivalentes al diez por ciento) se otorgará al proponente que ofrezca servicios nacionales en los términos del artículo 2.2.1.1.1.3.1 del mismo decreto, acreditando la vinculación de personal colombiano en un porcentaje mínimo que se recomienda fijar en el ochenta por ciento del personal profesional asociado al contrato, superior al mínimo legal del cuarenta por ciento y justificado en que la totalidad de los oferentes naturales identificados puede cumplirlo sin dificultad, preservando un margen para la vinculación de expertos extranjeros en instrumentos especializados. Los servicios extranjeros con trato nacional recibirán el mismo puntaje.

6. ANÁLISIS DE RIESGOS DEL SECTOR

6.1 En cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015 y de los lineamientos del documento Conpes 3714 de 2011 y del Manual para la identificación y cobertura del riesgo de Colombia Compra Eficiente, se identifican a continuación los riesgos que el sector y el mercado representan para el proceso. Esta matriz complementa, sin sustituirla, la matriz de riesgos del contrato contenida en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, y se concentra en los riesgos propios de la etapa de selección y de la dinámica del mercado.

Tabla 10. Riesgos del sector y del mercado identificados para el proceso

Riesgo	Descripción	Probabilidad / impacto	Tratamiento	Asignación
Pluralidad insuficiente o declaratoria de desierto	Que no se reciban ofertas o ninguna supere el umbral técnico, por requisitos restrictivos, presupuesto ajustado o fechas inconvenientes.	Media / Alto	Experiencia sin antigüedad mínima; admisión de proponentes plurales; publicidad adicional del proyecto de pliego a los oferentes identificados; valoración de las observaciones sobre requisitos habilitantes; adjudicación a oferente único que supere 700 puntos.	Entidad
Limitación de la convocatoria a Mipyme	Que dos Mipyme soliciten la limitación y queden excluidas las IES, principales proveedores con experiencia DAFP.	Media / Alto	Cumplimiento estricto de la norma; experiencia y equipo exigidos como filtros de idoneidad aplicables a cualquier proponente; no aplicar limitación territorial; informar a la Gerencia del escenario.	Entidad
Menor concurrencia por la exigencia de capacidad financiera y organizacional	Que los valores definidos reduzcan el número de oferentes habilitados, en particular instituciones de educación superior con pasivos por beneficios posempleo o con resultados cercanos a cero.	Alta / Medio	Ponderación de los indicadores en proponentes plurales; valoración de las observaciones al proyecto de pliego con concepto de la Subgerencia Financiera y ajuste en el pliego definitivo si resultan fundadas; adjudicación con oferta única habilitada.	Entidad

Riesgo	Descripción	Probabilidad / impacto	Tratamiento	Asignación
Asimetría del IVA entre proponentes	Que los proponentes responsables del IVA interpreten el valor integral de forma distinta o presenten ofertas por encima del tope.	Media / Medio	Explicitar en el pliego que el valor de la oferta es integral e incluye el IVA cuando el proponente sea responsable; formato de oferta económica que discrimine el impuesto.	Entidad / proponente
Ofertas que superen el presupuesto oficial	Que proveedores que cotizaron por encima del presupuesto no ajusten su propuesta.	Media / Medio	Presupuesto sustentado en costo de referencia con holgura; plazo de seis meses que admite dedicaciones parciales.	Entidad / proponente
Capacidad y estacionalidad de los proveedores	Que el receso académico o la concurrencia de varios estudios retrase el inicio y el levantamiento de campo.	Alta / Medio	Equipo nominado con dedicación en la oferta; sustitución solo por perfil equivalente con autorización; plan de trabajo en el acta de inicio que programe el campo fuera del receso.	Contratista
Antigüedad de las cotizaciones y variación de costos en 2027	Que la inflación y el incremento salarial de 2027 eleven el costo de ejecución por encima de lo cotizado.	Media / Bajo	Valor integral y fijo; holgura del presupuesto frente al costo de referencia.	Contratista
Insuficiencia o demora de los insumos de la Entidad	Que la documentación de procesos, nómina o información comercial no esté disponible oportunamente.	Media / Alto	Obligaciones de la Entidad y enlaces por dependencia; supervisión de la Dirección de Talento Humano con apoyo de las instancias técnicas.	Entidad
Resistencia al cambio y relacionamiento sindical	Que la falta de concertación con UTRABAN o con los servidores afecte la validación de cargas y del manual.	Media / Alto	Consulta sindical conforme al par. 3 del art. 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015; mesas de validación previstas en el objeto; protocolo de gestión del cambio.	Entidad / contratista
Cambio normativo o metodológico	Que el DAFP actualice sus guías o que se expidan normas sobre empleo público durante la ejecución.	Baja / Medio	Obligación de aplicar la metodología vigente a la fecha de cada producto; cláusula de ajuste sin costo para cambios de guía.	Contratista
Ejecución en dos vigencias fiscales	Que el cierre de la vigencia 2026 afecte los pagos de 2027.	Baja / Medio	Constitución de las reservas presupuestales al cierre de 2026 conforme al régimen aplicable; programación de pagos por hitos.	Entidad
Tratamiento de datos personales y confidencialidad	Que la información de los servidores o la información comercial de la Entidad se use o divulgue indebidamente.	Baja / Alto	Cláusulas de confidencialidad y de encargado del tratamiento (Ley 1581 de 2012); entrega de bases de datos bajo protocolo.	Contratista
Conflicto de intereses del consultor	Que el consultor tenga vínculos con servidores o con operadores del sector que comprometan su independencia.	Baja / Alto	Declaración de ausencia de conflictos en la oferta; régimen de inhabilidades e incompatibilidades.	Proponente

Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS DOCUMENTOS DEL PROCESO

7.1 Modalidad. Se ratifica el Concurso de Méritos Abierto como la modalidad aplicable y conveniente: el objeto es una consultoría regida por el Estatuto General en virtud del artículo 43 del Manual de Contratación, el mercado ofrece pluralidad suficiente y la convocatoria pública es el mecanismo idóneo para seleccionar la mejor propuesta técnica en un contexto en el que los proveedores más experimentados tienen restricciones de capacidad.

7.2 Presupuesto oficial. El valor de $337.393.294 se ratifica como presupuesto oficial y valor máximo de la oferta económica. Está sustentado en tres cotizaciones comparables, es consistente con los precedentes actualizados por inflación y con la estructura de costos del servicio, y no debe reducirse. El pliego debe indicar con claridad que es un valor integral que incluye el IVA cuando el proponente sea responsable de él, así como las estampillas, tasas y contribuciones aplicables, y que las ofertas que lo superen serán rechazadas.

7.3 Requisitos habilitantes financieros y organizacionales. Se adoptan en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y en el pliego los valores definidos por la Subgerencia Financiera (Tabla 9), exigibles a todos los proponentes y verificables en el RUP con corte a 31 de diciembre de 2025. Por tratarse del requisito con mayor incidencia potencial en la concurrencia, la Entidad valorará, con concepto de la Subgerencia Financiera, las observaciones que se formulen al respecto durante la publicación del proyecto de pliego.

7.4 Registro Único de Proponentes y experiencia. Exigir la inscripción en la clase 801015 del Clasificador (tercer nivel), y no en los códigos de producto; mantener la experiencia en hasta cinco contratos por el cien por ciento del presupuesto oficial sin antigüedad mínima de constitución; admitir la experiencia cuyo objeto o alcance comprenda rediseño organizacional, modernización institucional, cargas de trabajo o manuales de funciones; y verificar, antes de la publicación del proyecto de pliego, la inscripción en el RUP de los oferentes naturales identificados.

7.5 Equipo de trabajo. Mantener el equipo mínimo habilitante y los perfiles del recurso humano requerido; exigir en la oferta la identificación nominal del equipo con su dedicación, y prever en el contrato que la sustitución de integrantes solo procede por perfiles equivalentes con autorización previa del supervisor.

7.6 Criterios diferenciales. Incorporar en el pliego los requisitos habilitantes diferenciales recomendados en el numeral 5.6.3 para emprendimientos y empresas de mujeres y de personas con discapacidad, sin puntaje adicional facultativo, y los factores de

desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 en su orden, con sus medios de acreditación.

7.7 Apoyo a la industria nacional. Dejar constancia en el pliego, con fundamento en este análisis, de que el contrato no involucra bienes nacionales relevantes y de que el puntaje del diez por ciento se otorgará por la vinculación de personal colombiano en el porcentaje mínimo recomendado (ochenta por ciento del personal profesional) o por servicios extranjeros con trato nacional.

7.8 Convocatoria limitada a Mipyme. Informar en el aviso de convocatoria y en el proyecto de pliego que el proceso es susceptible de limitación a Mipyme colombianas en los términos del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015; no aplicar la limitación territorial; y advertir a la Gerencia que, de materializarse la limitación, las instituciones de educación superior quedarían excluidas, sin que la Entidad disponga de un mecanismo legal para evitarlo distinto de la exigencia de experiencia y equipo idóneos a cualquier proponente.

7.9 Acuerdos comerciales. Dejar constancia de que el proceso no se encuentra cubierto por acuerdos comerciales con umbral, que aplica la Decisión 439 de la Comunidad Andina y que se concede trato nacional por reciprocidad conforme al artículo 2.2.1.2.4.1.3 del Decreto 1082 de 2015.

7.10 Garantías. Las garantías de cumplimiento y de calidad del servicio por el diez por ciento del valor del contrato corresponden a la práctica del sector. Se recomienda evaluar la inclusión del amparo de pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales por el cinco por ciento del valor del contrato, con vigencia del plazo y tres años más, dado que el contratista vinculará personal para la ejecución, como lo hizo Indeportes Antioquia en su contrato de 2024.

7.11 Plazo, forma de pago y reservas. Mantener el plazo de seis meses y la forma de pago por hitos (40 %, 30 % y 30 %) asociada a productos validados; dejar constancia de que, por extenderse la ejecución a la vigencia 2027, se constituirán las reservas presupuestales correspondientes al cierre de 2026.

7.12 Estampillas y cargas. Las estampillas, la tasa y las retenciones aplicables se incorporan en el numeral 1.5.3 del pliego, con las tarifas informadas por la Dirección de Contabilidad y el fundamento del Estatuto de Rentas vigente, para que los proponentes las incluyan en su oferta económica.

7.13 Consulta sindical y datos personales. Prever en el plan de trabajo y en las obligaciones del contratista el acompañamiento a la consulta con las organizaciones sindicales exigida por el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 y a los espacios de concertación con UTRABAN, e incluir en el contrato las cláusulas de confidencialidad y de encargado del tratamiento de datos personales.

7.14 Actualización. Este análisis se actualizará con las observaciones que presenten los interesados al proyecto de pliego de condiciones.

8. FUENTES CONSULTADAS

Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.1.5.1 a 2.2.1.1.1.5.3, 2.2.1.1.1.6.1 a 2.2.1.1.1.6.3, 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.2.1.3.1 y siguientes, 2.2.1.2.4.1.3, 2.2.1.2.4.2.2 a 2.2.1.2.4.2.18 y 2.2.1.2.3.1.1 y siguientes, con las modificaciones de los Decretos 392 de 2018, 680 de 2021, 1860 de 2021 y 287 de 2026.

Colombia Compra Eficiente. Guía para la elaboración de Estudios de Sector (G-EES-02). https://operaciones.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-la-elaboracion-de-estudios-de-sector

Colombia Compra Eficiente. Umbrales 2026 (convocatorias limitadas a Mipyme y acuerdos comerciales). https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/Umbrales-2026.pdf

Colombia Compra Eficiente. ABC del Decreto 0287 de 2026 y Concepto C-576 de 2026 (Sistema de preferencias para personas con discapacidad). https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/03/ABC_Decreto_0287_2026_Accesibilidad.pdf ; https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-576-de-2026/

Colombia Compra Eficiente. Conceptos C-281 de 2022 (Decreto 1860 de 2021) y C-559 de 2025 (convocatorias limitadas a Mipyme). https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-559-de-2025/

Decreto 680 de 2021 (regla de origen de servicios y puntaje de industria nacional). https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/decretos/DECRETO_680_2021.pdf

Decreto 498 de 2020 (modifica los artículos 2.2.2.6.1 y 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015). https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/decreto_0498_2020.htm

Decreto 1800 de 2019 (artículo 2.2.1.4.1 del Decreto 1083 de 2015). https://normograma.icfes.gov.co/docs/pdf/decreto_1800_2019.pdf

Decreto 3034 de 2013, artículo 4 (gastos de administración y operación de las loterías), compilado en el Decreto 1068 de 2015. https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/decreto_3034_2013.htm

Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial (mayo de 2018); Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales (versión 2, abril de 2018); Circular conjunta DAFP–ESAP 100-005 del 29 de diciembre de 2022.

DANE. Producto Interno Bruto, IV trimestre y año 2025 (comunicado del 16 de febrero de 2026). https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/cp-PIB-IVtrim2025.pdf

DANE. Índice de Precios al Consumidor, diciembre de 2025 y septiembre de 2026; Encuesta Mensual de Servicios, agosto de 2026. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMS/bol-EMS-ago2026.pdf

Decretos 1469 y 1470 de 2025 (salario mínimo y auxilio de transporte 2026).

DIAN. Concepto 009498 int 1090 del 17 de julio de 2025 y Oficio 000410 int 0069 del 19 de enero de 2026 (artículo 92 de la Ley 30 de 1992). https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_0410_2026.htm

Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 48 del 17 de octubre de 2025, por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia. https://www.antioquia.gov.co/images/gaceta/2025/10/GACETA%2025.313.pdf

Indeportes Antioquia. Contrato interadministrativo 404 de 2024 con la Universidad de Antioquia. https://indeportesantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/CONTRATO-404-2024-MODERNIZACION-INDEPORTES.pdf

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Aviso de convocatoria del Concurso de Méritos UAECD-CM-001-2025. https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/AVISO%20DE%20CONVOCATORIA%20REDISE%C3%91O_CM_001.pdf

Alcaldía de Neiva. Estudio técnico de modificación de la estructura orgánica (2024). https://alcaldianeiva.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Documentos%20Sec%20General/ESTUDIO%20TECNICO%20MODIFICACI%C3%93N%20ESTRUCTURA%20ORGANICA%202024.pdf

Focus Gaming News. "ESAP inició los estudios de rediseño institucional de Coljuegos" (18 de abril de 2024) y "La Lotería de Medellín cerró 2025 con cifras récord en ventas y transferencias a la salud" (8 de enero de 2026).

Universidad Industrial de Santander y Universidad del Atlántico. Estados financieros a 31 de diciembre de 2025; Universidad del Rosario. Informe de gestión financiera 2025.

Lotería de Medellín. Estudio de Conveniencia y Oportunidad del Concurso de Méritos CM-002-2026 (noviembre de 2026); cotizaciones de la ESAP, la Universidad EAFIT y la Universidad de Antioquia; Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 698 del 5 de noviembre de 2026; comunicación de la Subgerencia Financiera del 30 de octubre de 2026 sobre capacidad financiera y organizacional; comunicación de la Dirección de Contabilidad del 9 de noviembre de 2026 sobre estampillas, tasa y retenciones.

Medellín, noviembre de 2026.

ORIGINAL FIRMADO

CLARA EUGENIA PÉREZ CADAVID
Directora de Talento Humano

ORIGINAL FIRMADO

FRANCISCO JAVIER SOTO ÁNGEL
Subgerente Financiero

ORIGINAL FIRMADO

ISABEL POSADA BARRERA
Secretaria General

ORIGINAL FIRMADO

ÁLVARO MARTÍN VILLEGAS DÍAZ
Jefe Oficina de Planeación

Proyectó: Carlos Andrés Zuluaga Rivillas, Asesor Jurídico.