ANÁLISIS DEL SECTOR

1. Introducción

El presente estudio sectorial contiene el análisis realizado por la Unidad de Proyección Normativa y Reglamentación Financiera -en adelante URF-, para adelantar el proceso de contratación, dando alcance conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, el cual establece que las Entidades Estatales deben realizar el análisis necesario para "conocer el sector relativo del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo".

2. Objeto

Prestación de servicios de soporte, acompañamiento y mantenimiento para los módulos implementados del software "SARA" para la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF).

3. Aspectos generales de la contratación

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), fue creada como un organismo del orden nacional, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente. La estructura de la Entidad se encuentra establecida en el Decreto Ley 4172 de 2011, modificado por los Decretos 1658 de 2016 y 1452 de 2024.

La URF tiene por objeto, dentro del marco de política fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sin perjuicio de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República, la preparación de la normativa para el ejercicio de la facultad de reglamentación en materia cambiaria, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, para su posterior expedición por el Gobierno Nacional.

Entre sus funciones se encuentran: "*1. Adelantar los estudios económicos, jurídicos y los demás relacionados con las actividades a reglamentar, regular y/o intervenir en el cumplimiento de su objeto, de acuerdo a los estándares que se fijen para el efecto. 2. Preparar los proyectos normativos necesarios para el ejercicio, por parte del Gobierno nacional, de las facultades de reglamentación, regulación e intervención en el cumplimiento de su objeto. 3. Emitir conceptos sobre los proyectos normativos de otras entidades, que se sometan a su consideración. 4. Brindar apoyo técnico en la elaboración de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental y conceptuar sobre los que se encuentren en trámite, que se relacionen con sus competencias. 5. Realizar análisis de impacto regulatorio de los proyectos normativos a proponer al Gobierno nacional, de conformidad con los estándares que se fijen para el efecto. 6. Evaluar y monitorear el impacto de las normas expedidas en los temas de su competencia.*" (Artículo 4º del Decreto 4172 de 2011).

Para el cumplimiento de sus funciones, la Unidad cuenta con la siguiente estructura[1]: 1. Consejo Directivo; 2. Dirección General; 3. Subdirección de Regulación Prudencial; 4. Subdirección de Desarrollo de Mercados; y 5. Subdirección Jurídica y de Gestión Institucional.

La Subdirección Jurídica y de Gestión Institucional, entre sus funciones, debe dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con el proceso de Gestión Financiera de la Unidad (numeral 8 del artículo 15 del Decreto 4172 de 2011 modificado por el artículo 7 del Decreto 1658 de 2016) y dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con el proceso de Gestión Humana de la Unidad (numeral 9 del artículo 15 del Decreto 4172 de 2011 modificado por el artículo 7 del Decreto 1658 de 2016).

El proceso de Gestión Financiera tiene como objetivo ejecutar los recursos asignados por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el funcionamiento de la Unidad acorde con sus necesidades. Por su parte, el proceso de Gestión Humana tiene como objetivo proveer y gestionar talento humano idóneo a la URF, promoviendo su desarrollo integral mediante la implementación de programas y planes encaminados a mejorar el bienestar, salud y seguridad en el trabajo de los servidores, así como al fortalecimiento de competencias que contribuyan al cumplimiento de los fines misionales, estratégicos y de apoyo de la Unidad, de acuerdo con la normatividad vigente y los recursos destinados para tal fin; todo ello orientado al mejoramiento del clima organizacional.

Ahora bien, para la optimización de los procedimientos mencionados, en la vigencia 2019[2], la Unidad contrató la implementación del módulo del Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", aplicativo a través del cual, la Entidad ha mejorado la realización del proceso de nómina y la gestión del talento humano, logrando, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Realizar los registros de las actividades de nómina, contando con un mejor control y automatización de los procesos, así como de la información.
- Consultar de manera ágil y consolidada la información de los datos históricos de la nómina de la Unidad desde su creación.
- Liquidar las prestaciones sociales a que tienen derechos los servidores públicos, de conformidad con la normatividad legal vigente, de manera automática.
- Facilitar la gestión del talento humano y de la seguridad y salud en el trabajo.

Para contratar la implementación, en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 7.021[3] de 2016 / 002[4] de 2016, cuyo objeto es la "*Cooperación entre EL MINISTERIO y la URF, para el apoyo en la gestión administrativa de la URF.*", la URF solicitó al Ministerio la inclusión de la Unidad en el uso de los módulos de Recursos Humanos y Compensaciones del Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante contrato No. 3.433 de 2015, adquirió el derecho de uso a perpetuidad del Sistema de

---

[1] De acuerdo con el artículo 7º del Decreto 4172 de 2011, modificado por el artículo 1º del Decreto 1658 de 2016.

[2] Contrato No. 007 de 2019.

[3] Número de convenio designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

[4] Número de convenio designado por la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF

Administración de Recurso Humano "SARA", propiedad de **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.**

Por lo anterior, a través de Memorando con No. de radicación 3-2019-018470, el cual hace parte integral del presente documento, el Director de Tecnología del MHCP de la época, Dr. Ricardo Fernelix Ríos Rosales, manifestó que era procedente realizar la extensión de la licencia de uso del software, Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA" a la URF, y que *(…) 3. La URF deberá contar con los recursos para el soporte y mantenimiento del aplicativo (…),* por lo que el 2 de octubre de 2019 se hizo la inclusión en el inventario del Convenio suscrito entre la URF y MinHacienda, de la licencia de uso del software Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", cuyo uso se extendió a la Unidad, en acta suscrita por las supervisoras del Convenio por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la URF, de la época, la cual hace parte integral del presente documento.

Así las cosas, para la presente vigencia, y teniendo en cuenta que la Unidad debe disponer de sus recursos para contratar el servicio de soporte y mantenimiento, con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento de los módulos implementados, la Entidad considera procedente contratar el servicio de soporte, acompañamiento y mantenimiento con el fabricante del aplicativo **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** titular de los derechos patrimoniales, autorizada para proveer el servicio objeto de la presente contratación, de conformidad con la certificación de la Oficina de Registro de la Dirección Nacional de Derechos de Autor - Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior, documento en el cual se evidencia que la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** es titular de los derechos patrimoniales tal como consta en el libro 13, tomo 2, partida 98, modificado mediante Acta No. 2380 de 2017, en el sentido de cambiar el punto 1 datos de las personas (productor).

Así las cosas, la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** tiene los programas fuente y autoría única del programa "SARA", por lo tanto, es la única autorizada para realizar el soporte, mantenimiento, mejoras y administración del software "Sistemas de Información de Talento Humano - SARA, por ser titular de los derechos de autor sobre Software "SARA".

En consecuencia, si bien es cierto que los módulos de Compensaciones y el de Recursos Humanos del Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", se encuentran en operación actualmente, a la fecha no se cuenta con el servicio de soporte, acompañamiento y mantenimiento, siendo necesario contar con el servicio de asesoría por parte del fabricante, así como, para optimizar y mejorar el uso de los módulos implementados, minimizando riesgos operativos en el uso de los mismos. Dichos servicios de soporte, acompañamiento y mantenimiento sólo se pueden contratar con **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** por ser, como ya se mencionó, quien ostenta la calidad de titular de todos los derechos de propiedad del software denominado Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", constituyéndose en proveedor exclusivo.

Por lo anterior, se hace necesario contar con los servicios de soporte, acompañamiento y mantenimiento con la sociedad comercial **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S., a** efectos de contar con una correcta operación de los módulos implementados.

Finalmente, es de anotar que la necesidad contractual se encuentra prevista en el Plan Anual de Adquisiciones de la presente vigencia 2026.

3.1. Clasificador del servicio

El objeto se encuentra clasificado en el Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas, Versión UNSPSC V.14.080, de conformidad con la siguiente tabla:

CLASIFICACIÓN UNSPSC		
SEGMENTO	**FAMILIA**	**CLASE**
81000000 Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología	81110000 Servicios informáticos	81112200 Mantenimiento y soporte de software

3.2. Entorno económico e identificación del sector

A continuación, se realiza un estudio del contexto sectorial, estableciendo los requisitos técnicos y analizando los aspectos generales de mercado, técnicos y legales del proceso de selección.

El objeto de la contratación a adelantar se encuentra en el sector de servicios, o sector terciario, el cual agrupa a los servicios de la sociedad. Es el sector económico que engloba todas aquellas actividades económicas que no producen bienes materiales de forma directa, sino servicios que se ofrecen para satisfacer las necesidades de la población. La actividad terciaria consiste en la prestación de servicios a personas o empresas, sin obtener o transformar productos[5], contribuyendo a la formación del ingreso nacional y del producto nacional; se considera que dirige, organiza y facilita la actividad productiva de los otros sectores (sector primario y sector secundario).

El sector terciario o sector de servicios de los sectores económicos el cual 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, el Gobierno, etc. (…).* Este sector se considera no productivo, puesto que no produce bienes tangibles, pero si contribuye al ingreso nacional. Siendo un sector relacionado con la ingeniería en Colombia, encontramos relacionadas organizaciones como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Federación Nacional de Comercio, la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones, la Federación Colombiana de la Industria de Software y Tecnologías Informáticas, Sociedad Colombiana de Ingenieros, entre otras.

[5] Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). Sectores económicos. Recuperado de: https://www.banrep.gov.co/es/banco/bienes-servicios-contratados/sc-2015

UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S[6]., es una compañía colombiana fundada en 1994, para brindar soluciones en tecnología de software, con base en los patrones más exigentes de la industria y encaminada a convertirse en un efectivo apoyo de gestión empresarial. Con sus herramientas tecnológicas buscan satisfacer las necesidades de gestión humana, administrativa y financiera de diferentes organizaciones tanto del sector público como el privado en empresas comerciales, del gobierno, industriales, financieras, de salud, de inversiones, de auditoría, cooperativas, fundación y universidades entre las que se encuentran Unilever, Universidad Nacional de Colombia, Banco Mundo Mujer, entre otras.

Dentro de su portafolio de servicios cuenta con el Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA"[7], el cual es un sistema altamente moldeable a las necesidades de cada empresa en particular, es un software empresarial integrado que permite definir la estructura de la empresa, las fórmulas de los cálculos de nómina, los diseños de impresos (contratos, cartas), de una manera muy amigable orientada a los usuarios del área de gestión humana. Sus módulos cubren todas las áreas relacionadas con personal: selección, administración de personal, capacitación y desarrollo de personal, salud ocupacional, bienestar, y recreación, evaluaciones, y administración de compensaciones. Lo anterior, permite optimizar los procesos de desarrollo humano y la reducción de los costos operativos.

El servicio de soporte y acompañamiento es una asesoría que brinda **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S**., con personal especializado de su área de soporte al cliente, que responde la totalidad de las inquietudes que se presenten en el manejo del software y para un mejor aprovechamiento de este incluyendo soporte, formulación, capacitación y/o acompañamiento. Y por su parte, el servicio de mantenimiento está orientado a asegurar la vigencia del software desde el punto de vista funcional y tecnológico respecto de la arquitectura web, necesario para que la URF tenga garantizado contar con un aplicativo actualizado a nuevas versiones, a la corrección de errores del sistema, la atención de nuevas funcionalidades solicitadas por la URF y a garantizar que el sistema soporte las reformas que se expidan en materia laboral por los órganos competentes de Colombia.

Los servicios por contratar solo pueden ser prestados por la empresa propietaria del aplicativo Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA" que es **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S**.[8], ya que tiene los derechos de autor de conformidad con el certificado de registro de soporte lógico Libro 13 Tomo 2 Partida 98 con fecha de registro del 29 de noviembre de 1994 de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

Así las cosas, **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.** es el único proveedor que, de manera exclusiva, puede prestar los servicios de soporte, acompañamiento, formulación, capacitación y mantenimiento requeridos por la Unidad, lo cual le otorga la capacidad técnica y jurídica para ejecutar el objeto contractual.

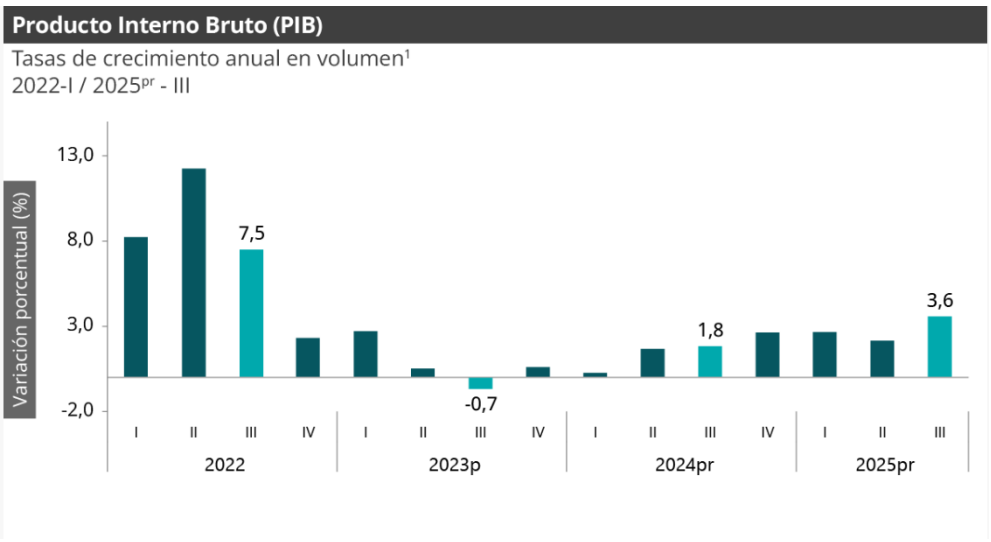
---

[6] Sitio web https://unionsoluciones.com/
[7] Consultado en https://unionsoluciones.com/sara
[8] Sitio web https://unionsoluciones.com/

Por lo tanto, la escogencia del contratista se efectúa conforme lo señalado en el literal g) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, por la no existencia de pluralidad de oferentes en el mercado.

Análisis del PIB

En el tercer trimestre de 2025pr, el Producto Interno Bruto en su serie original, crece 3,6% respecto al mismo periodo de 2024pr.



Las actividades económicas que más contribuyen a la dinámica del valor agregado son:

- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales crece 8,0% (contribuye 1,3 puntos porcentuales a la variación anual).
- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida crece 5,6% (contribuye 1,2 puntos porcentuales a la variación anual).
- Industrias manufactureras crece 4,1% (contribuye 0,5 puntos porcentuales a la variación anual).

En lo corrido del año 2025pr, respecto al mismo periodo del año anterior, el Producto Interno Bruto presenta un crecimiento de 2,8%. Las actividades económicas que más contribuyen a la dinámica del valor agregado son:

- Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida crece 5,1% (contribuye 1,0 puntos porcentuales a la variación anual).
- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales crece 4,4% (contribuye 0,7 puntos porcentuales a la variación anual).

- Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca crece 4,1% (contribuye 0,4 puntos porcentuales a la variación anual).

Respecto al trimestre inmediatamente anterior, el Producto Interno Bruto en su serie ajustada por efecto estacional y calendario crece 1,2%. Cuando se observa el comportamiento de las actividades económicas relacionadas:

- Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales crece 3,4%.
- Actividades financieras y de seguros crece 2,3%.
- Industrias manufactureras crece 1,5%.

Salario mínimo

De acuerdo con el Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, el salario mínimo mensual legal vigente para el año 2026, se estableció en la suma de $1.750.905 M/L.

Tasa Representativa del Mercado TRM

La Tasa de Cambio Representativa del Mercado–TRM– es el promedio ponderado por monto de las operaciones de compra y venta de dólares de los Estados Unidos de América a cambio de moneda legal colombiana, pactadas para cumplimiento en ambas monedas el mismo día de su negociación, efectuadas por los Intermediarios del Mercado Cambiario dentro del horario que establezca el Banco de la República mediante reglamentación general. Para el cálculo de la TRM se deberán excluir las operaciones de derivados, así como las operaciones efectuadas por los Intermediarios del Mercado Cambiario con entidades diferentes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La TRM es calculada diariamente y certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia con base en la información disponible y la reglamentación expedida por el Banco de la República.

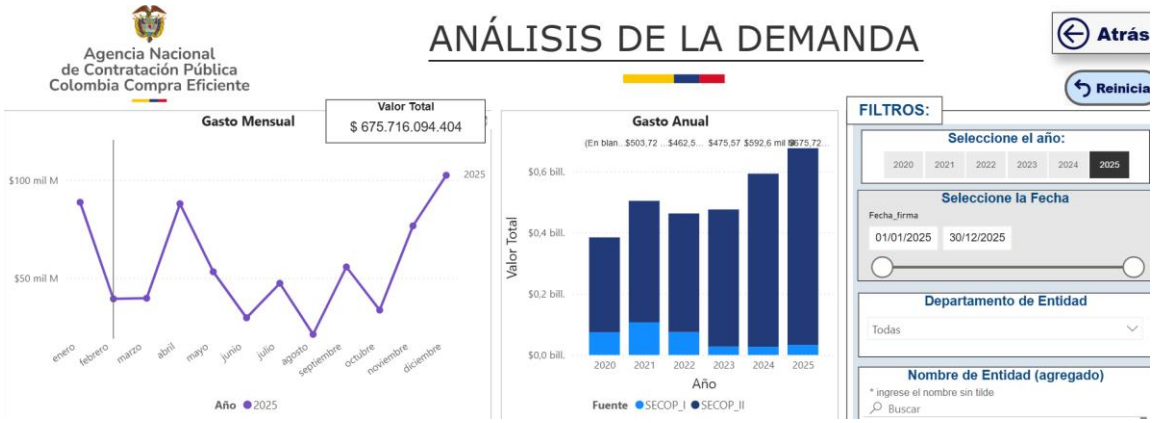
La Superintendencia Financiera de Colombia tiene la obligación de calcular y certificar la TRM y divulgarla al mercado y al público en general, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Resolución Externa No. 1 de 2018, expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la metodología establecida por el Banco de la República mediante Circular Reglamentaria DODM – 146, el artículo 11.2.1.4.15 del Decreto 2555 de 2010 y la Resolución No.0416 de 2006 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

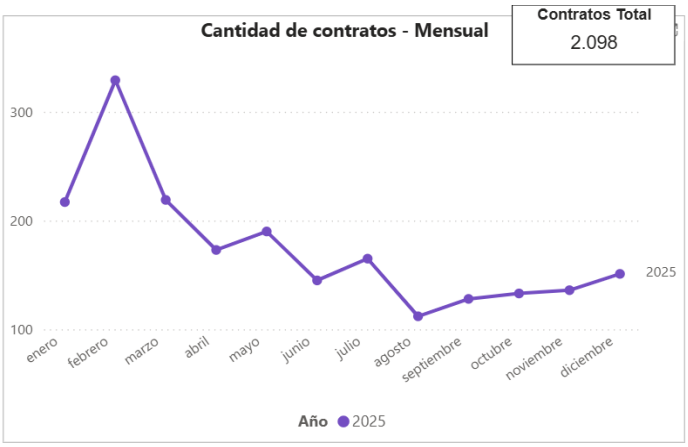
Proceso estadístico Certificado - DANE
NTC PE 1000: 2020
25 – PE – E102 – OE220

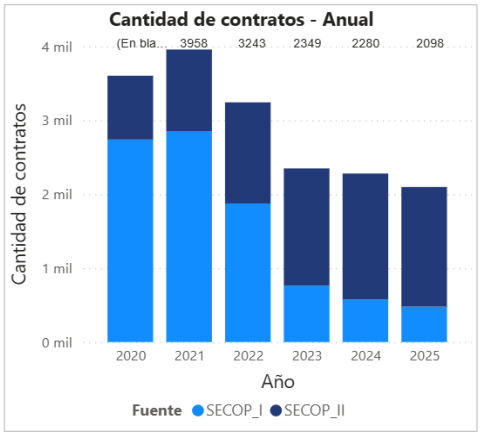
TCRM: Indicador diario	Unidad	Valor	Vigencia
TRM	COP	3,748.83	8-Ene-2026

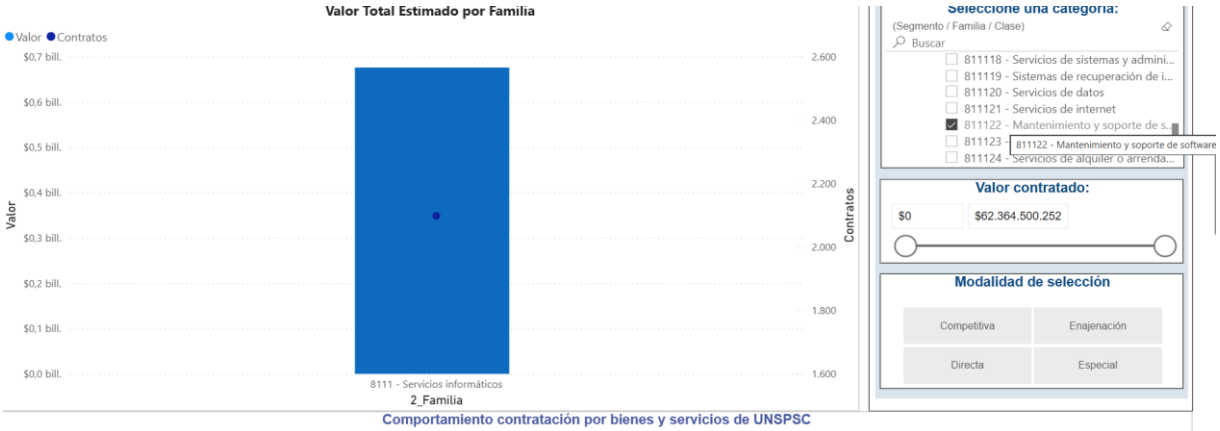
4. Análisis de la demanda

De acuerdo con la herramienta de Abastecimiento Estratégico diseñada por la Agencia Nacional Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, el comportamiento de la demanda durante la vigencia 2025, para el código UNSPSC 811122: *Mantenimiento y soporte de software*, fue el siguiente:



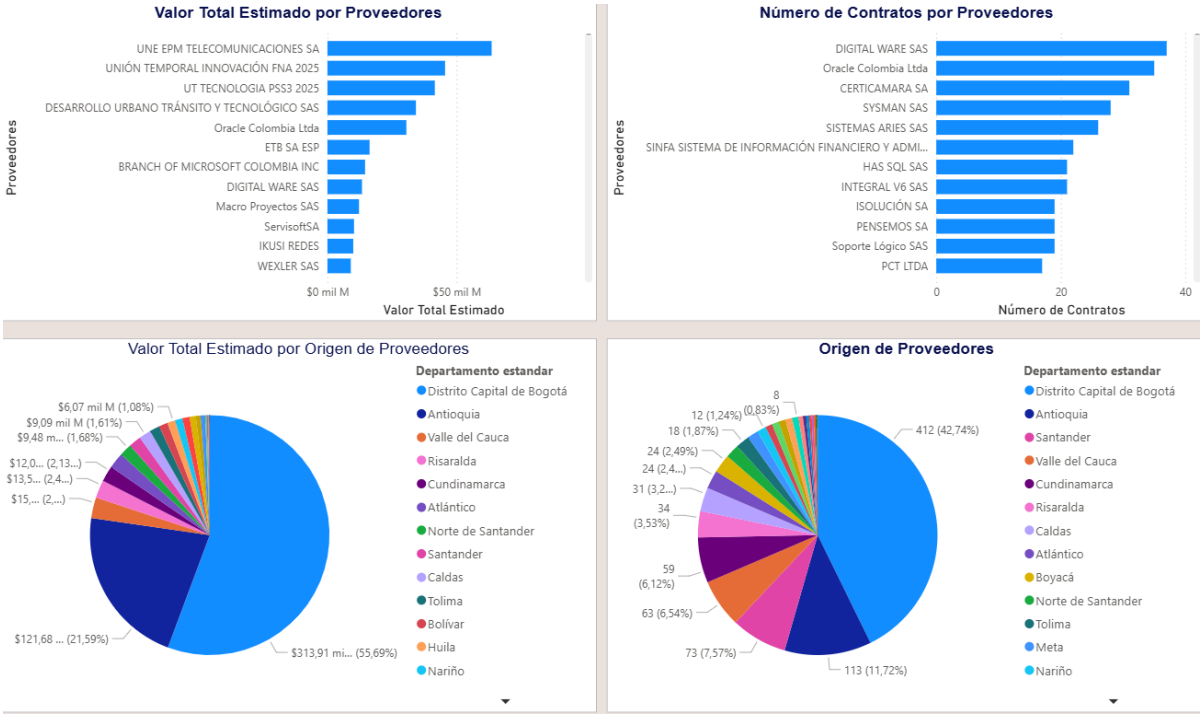


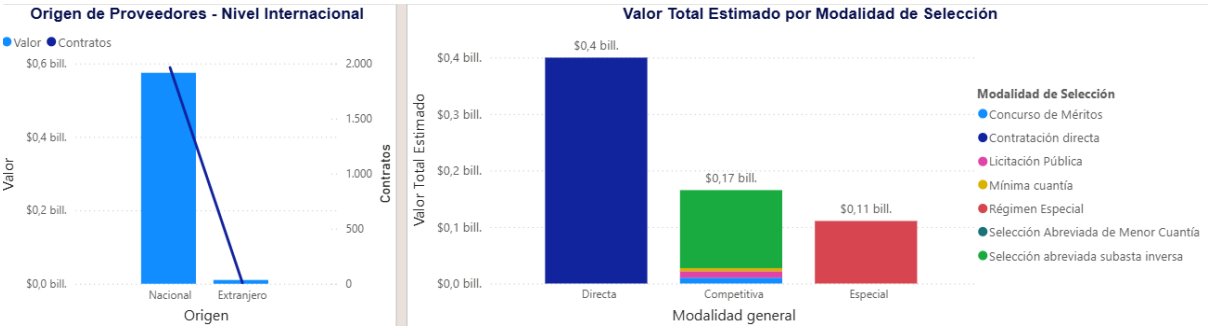




Comportamiento contratación por bienes y servicios de UNSPSC

Año	2025			Total		
Clasificador de Bienes y Servicios - Familia	Contratos	Valor	Participación	Contratos	Valor	Participación
8111 - Servicios informáticos	2098	$675.716.094.404	100,00%	**2098**	**$675.716.094.404**	**100,00%**
Total	**2098**	**$675.716.094.404**	**100,00%**	**2098**	**$675.716.094.404**	**100,00%**





Histórico de adquisición del servicio de otras entidades estatales

A través de verificaciones realizadas en la página web de consulta Colombia Compra Eficiente[9] se evidencian como antecedentes históricos de entidades estatales que han contratado objetos similares al del presente proceso:

[9] https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Contratos-Electr-nicos/jbjy-vk9h/data

REFERENCIA	ENTIDAD	OBJETO	VALOR	PLAZO
3.440-2025 https://community.secop.gov.co/public/tendering/opportunitydetail/index?noticeuid=co1.ntc.9004414&isfrompublicarea=true&ismodal=true&aspopupview=true	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - MINHACIENDA	ADQUIRIR EL SERVICIO DE SOPORTE; MANTENIMIENTO Y HORAS (INGENIERIA Y ACOMPAÑAMIENTO) DEL SOFTWARE DE GESTION DEL RECURSO HUMANO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO SARA.	$ 354,786,558	272 DIAS
GGC-0784-2024 https://community.secop.gov.co/public/tendering/opportunitydetail/index?noticeuid=co1.ntc.6143056&isfrompublicarea=true&ismodal=true&aspopupview=true	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - MINMINAS	REALIZAR LA IMPLEMENTACION Y ADMINISTRACION DE MODULOS EN EL SISTEMA SARA; ASI COMO LA INTEROPERABILIDAD; SOPORTE TECNICO Y GARANTIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS DATOS DEL MINENERGIA	$318,874,750	227 DIAS
CONTRATO 385 DE 2023 https://community.secop.gov.co/public/tendering/opportunitydetail/index?noticeuid=co1.ntc.5285340&isfrompublicarea=true&ismodal=true&aspopupview=true	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	PRESTAR EL SERVICIO DE ACTUALIZACIÓN, SOPORTE, MANTENIMIENTO Y HORAS DE DESARROLLO DEL SOFTWARE SOFIA PARA LA GESTIÓN DE INVENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.	$146,354,575	915 DIAS
MEC-002-2022 https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleproceso.do?numconstancia=22-4-12954903	VALLE DEL CAUCA - UNIVERSIDAD DEL VALLE	SERVICIOS DE BOLSA DE 180 HORAS PARA SOPORTE TECNICO REMOTO MANTENIMIENTO TECNICO CORRECTIVO Y PREVENTIVO UNA BOLSA 144 DE HORAS PARA ACOMPAÑAMIENTO EN SITIO PRESENCIAL O VIRTUAL POR MEDIDAS DE SALUD AL SISTEMA SARA PARA GESTION DEL TALENTO HUMANO LICENCIADO E IMPLEMENTADO EN LA UNIVERSIDAD DEL VALLE	$434,910,490	303 DIAS
CO1.PCCNTR.1207601 https://community.secop.gov.co/public/tendering/opportunitydetail/index?noticeuid=co1.ntc.964706&isfrompublicarea=true&ismodal=true&aspopupview=true	COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	ADQUISICIÓN DE LOS MÓDULOS DE NÓMINA Y CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INTEGRADOS EN UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS EMPRESARIALES (ERP), EN MODALIDAD DE SOFTWARE COMO SERVICIO (SAAS), QUE PERMITA GESTIONAR LOS PROCESOS DE NÓMINA Y CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, GARANTIZANDO EL CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS LEGALES ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE, CONFORME A LOS REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – CRA.”	$340,340,000	480 DIAS

A partir del análisis de la demanda correspondiente al código *UNSPSC 811122 – Mantenimiento y soporte de software*, se evidencia que durante la vigencia 2025 las entidades estatales adelantaron contrataciones de manera recurrente y sistemática para garantizar la continuidad operativa de sistemas de información estratégicos, particularmente aquellos asociados a la gestión administrativa y del talento humano.

Los antecedentes contractuales analizados reflejan valores de contratación que oscilan entre $146.354.575 y $434.910.490, con plazos de ejecución entre 227 y 915 días, lo que permite identificar patrones de contratación consistentes con las necesidades identificadas por las entidades estatales. Este comportamiento del mercado público constituye un referente, que respalda la identificación de la necesidad por parte de la URF y contribuye a la mitigación de riesgos asociados a la interrupción del servicio, al

incumplimiento normativo y a posibles afectaciones en la gestión de nómina y talento humano.

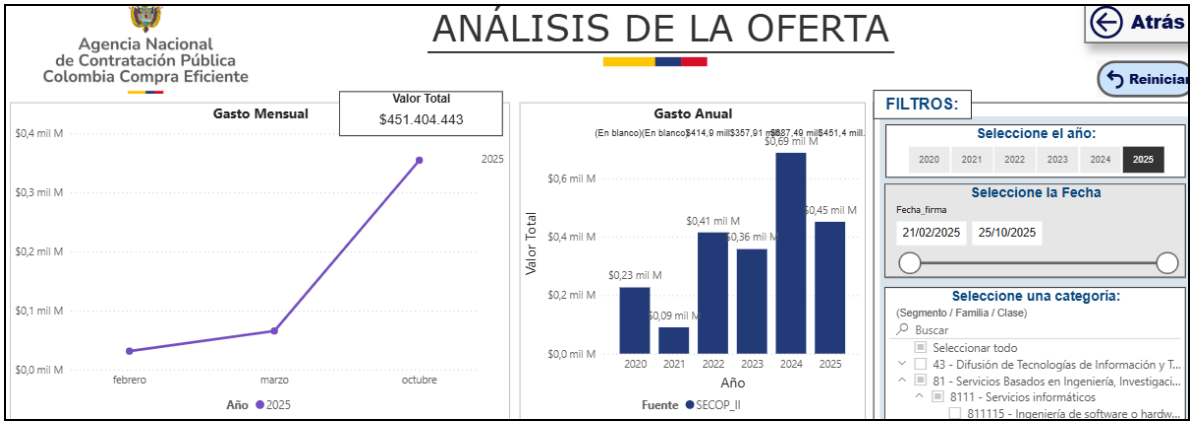
En consecuencia, se concluye que la contratación proyectada se encuentra alineada con los principios de planeación, economía y responsabilidad, y se articula con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, en la medida en que fortalece la debida prestación del servicio y soporta la toma de decisiones con base en información verificable, cuantificable y consistente con las prácticas habituales del sector público.

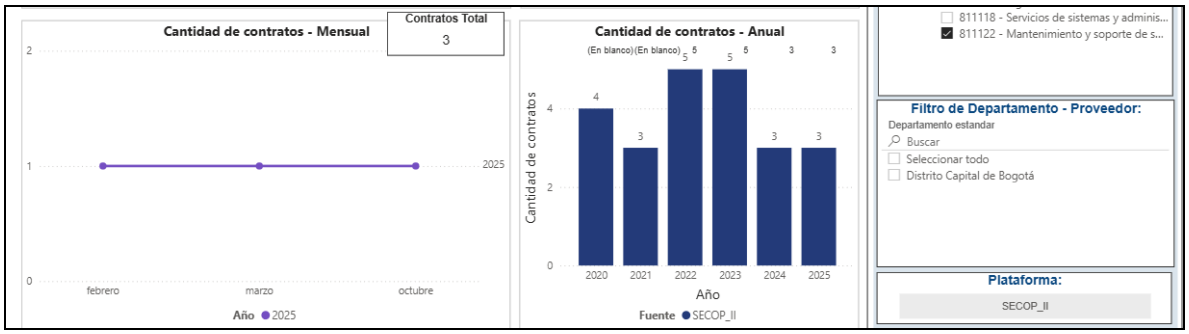
5. Estudio de la oferta

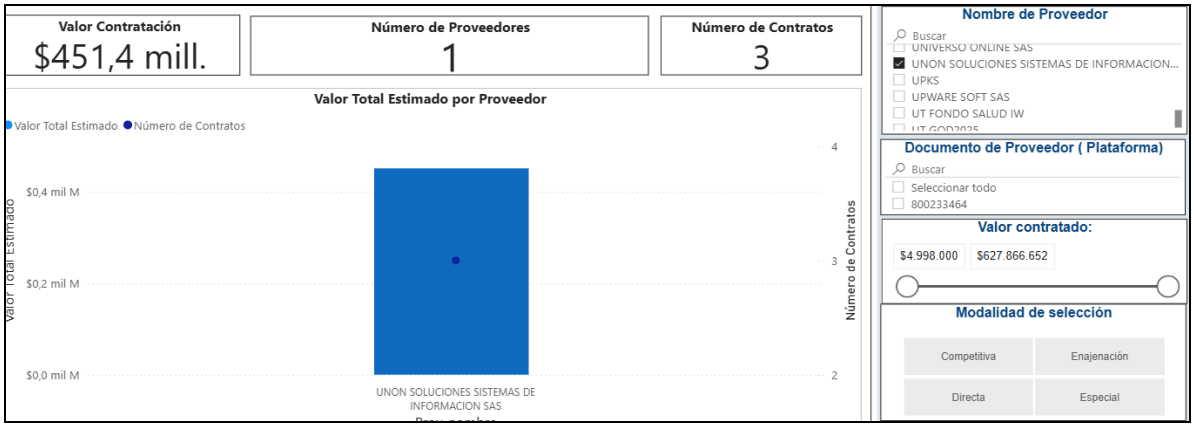
Los servicios de soporte, acompañamiento y mantenimiento requeridos por la URF, son prestados por la sociedad comercial **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** fabricante del aplicativo **y** titular de los derechos patrimoniales, autorizado para proveer el servicio objeto de la presente contratación, de conformidad con la certificación de la Oficina de Registro de la Dirección Nacional de Derechos de Autor - Unidad administrativa Especial del Ministerio del Interior, documento en el cual se evidencia que la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** es titular de los derechos patrimoniales tal como consta en el libro 13, tomo 2, partida 98, modificado mediante Acta No. 2380 de 2017, en el sentido de cambiar el punto 1 datos de las personas (productor).

La sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** tiene los programas fuente y autoría única del programa "SARA", por lo tanto, es la única autorizada para realizar el soporte, mantenimiento, mejoras y administración del software "Sistemas de Información de Talento Humano - SARA, por ser titular de los derechos de autor sobre Software "SARA".

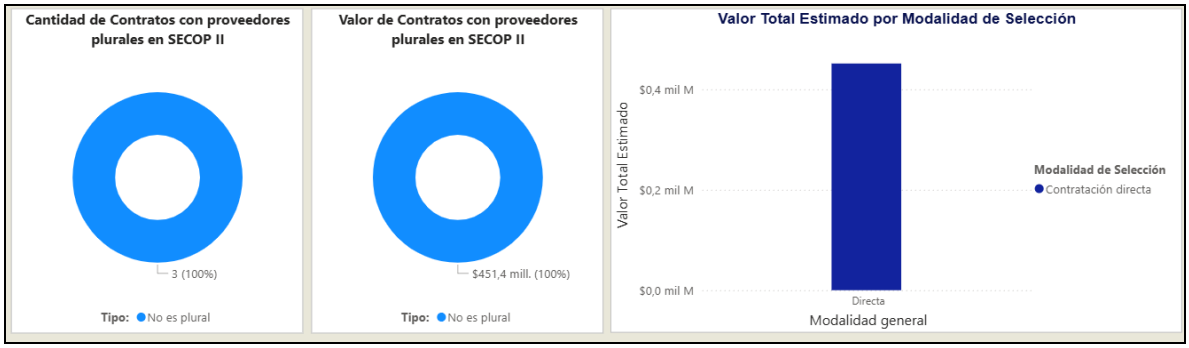
De acuerdo con la herramienta de Abastecimiento Estratégico diseñada por la Agencia Nacional Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, el comportamiento de la demanda durante la vigencia 2025, para el código UNSPSC 811122: *Mantenimiento y soporte de software*, fue el siguiente:

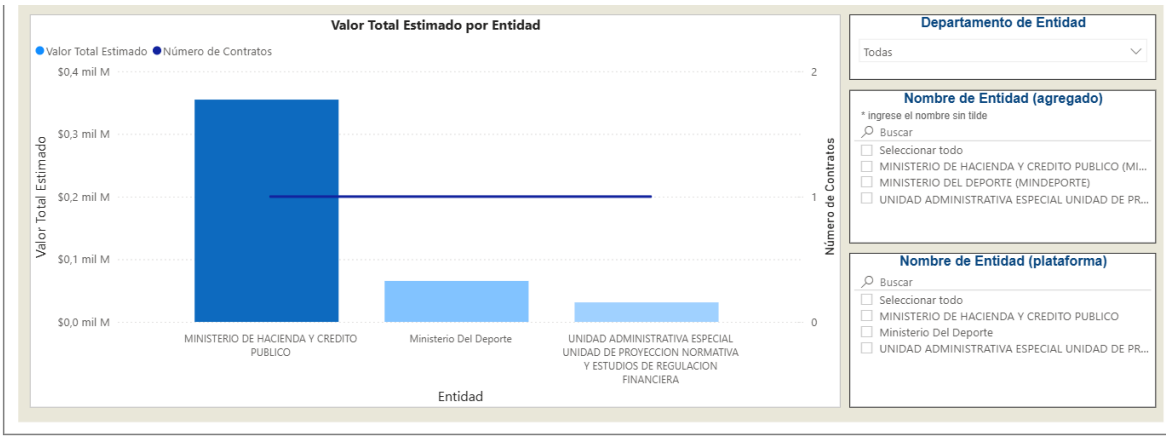



Cantidad de contratos - Mensual
Contratos Total
3
2
1
0
2025
febrero
marzo
octubre
Año 2025
Cantidad de contratos - Anual
(En blanco)(En blanco)
5 5 5 3 3
4 3 3 3
Cantidad de contratos
2020 2021 2022 2023 2024 2025
Año
Fuente SECOP_II
811118 - Servicios de sistemas y adminis...
811122 - Mantenimiento y soporte de s...
Filtro de Departamento - Proveedor:
Departamento estandar
Buscar
Seleccionar todo
Distrito Capital de Bogotá
Plataforma:
SECOP_II


Valor Contratación
$451,4 mill.
Número de Proveedores
1
Número de Contratos
3
Valor Total Estimado por Proveedor
Valor Total Estimado
Número de Contratos
$0,4 mil M
$0,2 mil M
$0,0 mil M
4
3
2
UNON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACION SAS
Nombre de Proveedor
Buscar
UNIVERSO ONLINE SAS
UNON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACION...
UPKS
UPWARE SOFT SAS
UT FONDO SALUD IW
Documento de Proveedor (Plataforma)
Buscar
Seleccionar todo
800233464
Valor contratado:
$4.998.000
$627.866.652
Modalidad de selección
Competitiva
Enajenación
Directa
Especial


Valor Total Estimado por Proveedor
Proveedor
UNON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACION SAS
$0,45 mil M
$0,0 mil M
$0,5 mil M
Valor Total Estimado
Número de Contratos por Proveedor
Proveedor
UNON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACION SAS
3
0
2
Número de Contratos


Cantidad de Contratos con proveedores plurales en SECOP II
3 (100%)
Tipo: No es plural
Valor de Contratos con proveedores plurales en SECOP II
$451,4 mill. (100%)
Tipo: No es plural
Valor Total Estimado por Modalidad de Selección
Valor Total Estimado
$0,4 mil M
$0,2 mil M
$0,0 mil M
Directa
Modalidad general
Modalidad de Selección
Contratación directa



Comportamiento contratación por bienes y servicios de UNSPSC

Año	2025			Total		
Clasificador de Bienes y Servicios - Familia	Contratos	Valor	Participación	Contratos	Valor	Participación
⊞ 8111 - Servicios informáticos	3	$451.404.443	100,00%	3	$451.404.443	100,00%
Total	**3**	**$451.404.443**	**100,00%**	**3**	**$451.404.443**	**100,00%**

A partir de lo anterior, se evidencia que la prestación de los servicios de soporte, acompañamiento y mantenimiento del Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA" está determinada por la titularidad exclusiva de los derechos patrimoniales y de autor del software.

La información analizada para la vigencia 2025, muestra que los servicios asociados al mantenimiento y soporte del aplicativo "SARA" han sido provistos de manera reiterada por la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** como único proveedor, circunstancia que confirma la inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado para este tipo de contratación. Dicho comportamiento evidencia que la oferta se encuentra jurídicamente restringida por la propiedad intelectual del software, lo cual impide la participación de terceros distintos al fabricante en la ejecución de actividades relacionadas con soporte técnico especializado, mantenimiento correctivo y evolutivo, actualización funcional y acompañamiento operativo del sistema.

Los datos reflejados en el Modelo de Abastecimiento Estratégico permiten identificar que la participación del proveedor se concentra en la totalidad de los procesos asociados directamente al sistema "SARA", lo que demuestra no solo su exclusividad legal, sino también su presencia constante y sostenida en la provisión de estos servicios a entidades del sector público. Este comportamiento es consistente con la naturaleza del objeto contractual, en la medida en que el soporte y mantenimiento de un software propietario requiere conocimiento especializado, acceso al código fuente y capacidad para realizar ajustes y actualizaciones conforme a los cambios normativos y tecnológicos, condiciones que únicamente puede garantizar el titular de los derechos de autor.

Así mismo, el análisis de la oferta permite concluir que la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.,** cuenta con la capacidad técnica, operativa y organizacional necesaria para atender los requerimientos de la Entidad, lo cual se sustenta en su trayectoria, experiencia específica y en la ausencia de interrupciones o fallas estructurales en la provisión del servicio en procesos similares.

En este sentido, se concluye de manera objetiva y verificable la inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado para la debida ejecución del objeto contractual, al tratare de un proveedor exclusivo y autorizado para realizar las actividades requeridas por la URF.

Fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de población en Pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o Reincorporación y sujetos de especial protección constitucional

Teniendo en cuenta el artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1860 de 2021, la entidad debe incluir condiciones respecto a la exigencia de la inclusión de personas con características descritas en el artículo para la ejecución del contrato, para ello se considera lo siguiente:

> ***(…) Artículo 2.2.1.2.4.2.16.*** *Fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional. En los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos fomentarán en los pliegos de condiciones o documento equivalente que los contratistas destinen al cumplimiento del objeto contractual la provisión de bienes o servicios por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional, garantizando las condiciones de calidad y sin perjuicio de los Acuerdos Comerciales vigentes.*
>
> *La participación de los sujetos anteriormente mencionados en la ejecución del contrato se fomentará previo análisis de su oportunidad y conveniencia en los Documentos del Proceso, teniendo en cuenta el objeto contractual y el alcance de las obligaciones.*
>
> *Esta provisión se establecerá en un porcentaje que no será superior al diez por ciento (10%) ni inferior al cinco por ciento (5%) de los bienes o servicios requeridos para la ejecución del contrato, de manera que no se ponga en riesgo su cumplimiento adecuado.*
>
> *Previo análisis de oportunidad y conveniencia, la Entidad Estatal incorporará esta obligación en la minuta del contrato del pliego de condiciones o documento equivalente, precisando las sanciones pecuniarias producto del incumplimiento injustificado de esta a través de las causales de multa que estime pertinentes.*

> *El supervisor o el interventor, según el caso, realizará el seguimiento y verificará que las personas vinculadas al inicio y durante la ejecución del contrato pertenezcan a los grupos poblacionales enunciados anteriormente.*
>
> *Parágrafo 1. Para los efectos previstos en el presente artículo, los sujetos de especial protección constitucional son aquellas personas que debido a su particular condición física, psicológica o social merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Dentro de esta categoría se encuentran, entre otros, las víctimas del conflicto armado interno, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, así como la población de las comunidades indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitanas. Estas circunstancias se acreditarán en las condiciones que disponga la ley o el reglamento, aplicando en lo pertinente lo definido en el artículo 2.2. 1.2.4.2. 17 del presente Decreto. En ausencia de una condición especial prevista en la normativa vigente, se acreditarán en los términos que defina el pliego de condiciones o documento equivalente (…)*

A partir de la tipología del contrato y teniendo en cuenta que la sociedad **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.**, ostenta la propiedad industrial y los derechos de autor del software Sistema de Administración de Recurso Humano "SARA", no se exigirán aspectos no característicos del proveedor.

6. Presupuesto

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las cinco (5) modalidades de selección para la escogencia del contratista y fija las reglas de cada una de ellas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y contratación directa. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007, señala las razones por las cuales se establecieron las modalidades de selección, pues *(…) A ese respecto es claro que las experiencias exitosas a nivel internacional demuestran que el criterio de distinción que debe gobernar un esquema contractual eficiente es el de modular las modalidades de selección en razón a las características del objeto (…)*

Estas modalidades de selección se pueden dividir en i) competitivas y ii) no competitivas. Sobre el particular, la Guía de competencia en las compras públicas[10] de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -, señala que:

> *(…) la competencia, entendida como rivalidad efectiva entre empresas de un mismo mercado, incentiva la reducción de precios, el aumento de la calidad, la lucha contra la corrupción y la innovación por parte del sector privado (…)*

Por tanto, modalidades como la licitación pública y el concurso de méritos son modalidades de selección competitivas o abiertas a competencia, pues en ellas tiene lugar la participación de varios proponentes en una fase pública de presentación de

[10] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía de Competencia en las Compras Públicas. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/cce_guia_competencia_0.pdf

ofertas. Esto permite que todas las personas interesadas concurran al proceso en igualdad de condiciones y compitan en el mismo. En contraste, la modalidad de selección de contratación directa es una modalidad no competitiva, es decir, que no es abierta al público para que los proponentes presenten sus ofertas. En esta modalidad la entidad estatal determina, de forma directa y no pública, la persona que puede participar y que será seleccionada.

Lo expuesto se complementa con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2009, la cual estudió la constitucionalidad de los artículos 2 – parcial– y 5 –parcial– de la Ley 1150 de 2007. En esa decisión judicial se desarrollaron los principios de libre concurrencia y selección objetiva en la contratación pública, como expresiones del derecho a la igualdad de oportunidades para quienes tengan interés en participar en la contratación estatal. La materialización de esos principios pretende que no exista discriminación y que las entidades no impongan limitaciones a través de reglas que impidan la concurrencia para obtener mejores condiciones de contratación. Sin embargo, se admiten excepciones que busquen condiciones del contratista que sean favorables a los intereses del Estado y aseguren la transparencia del procedimiento como las inhabilidades e incompatibilidades[11].

Así las cosas, la contratación directa es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia, que se aplica en los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta. Por ello, es de aplicación restrictiva, esto es, solo procede por las causales señaladas taxativamente en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En tal sentido, su aplicación no puede efectuarse por fuera del contenido normativo citado, ni operar más allá de lo que la misma norma dispone, dentro del contexto del ordenamiento jurídico de la contratación estatal.

Igualmente, esta excepción al deber de procurar la pluralidad de ofertas es considerada por el Consejo de Estado como un método que permite satisfacer la selección objetiva. De esta manera, aunque en la contratación directa no es necesaria la comparación de ofertas, no desconoce lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Por ello, la jurisprudencia explica que:

> *(…) se ha aceptado que la selección objetiva fundada en el ofrecimiento más favorable no depende únicamente del cotejo entre ofertas sino también de métodos que, aun prescindiendo de dicha comparación, garanticen que la respectiva escogencia se ajuste a los criterios legales de selección objetiva, a los precios o condiciones del mercado y a los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello (…)*

De este modo, en la contratación directa no es necesario que la entidad reciba más de una oferta, pues la contratación se realiza con quien la entidad escoja libremente, bajo criterios que permitan adoptar una decisión objetiva en procura del cumplimiento de las necesidades de la administración. Esta contratación puede estar fundada en que el proponente es único, o en que el legislador privilegió algunos objetos contractuales u oferentes para contratarlos de manera directa, teniendo en cuenta las causales expresamente señaladas en la ley.

[11] Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 7 de octubre de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

En la actualidad, la disposición normativa vigente para interpretar el alcance de la causal de contratación directa establecida en el artículo 2, numeral 4, literal g), de la Ley 1150 de 2007, está compilada en el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, el cual dispone lo siguiente:

> *(…) Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación (…)*

La norma consagra dos (2) hipótesis. En primer lugar, no existe pluralidad de oferentes cuando solo una persona puede proveer el bien o servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor.

De conformidad con los actuales requerimientos de la Entidad y con la Propuesta de servicios del proveedor **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.**[12], el valor del contrato por suscribir se establece en la suma de **TREINTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDÓS MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS ($32.922.540,00) M/CTE** incluido IVA, gravámenes y la totalidad de erogaciones en que deba incurrir el contratista para la ejecución del objeto contractual,

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE GESTION HUMANA SARA			
Ítem	**Horas servicio**	**Duración**	**Valor, antes IVA**
Soporte, acompañamiento y mantenimiento del Sistema de Administración de Gestión Humana SARA-Módulos de Compensaciones y de Recursos Humanos.	60	Desde la fecha de legalización del contrato hasta el 31 de diciembre de 2026	$27.666.000
IVA 19%			$5.256.540
Total propuesta más IVA			**$32.922.540**

Ahora bien, resulta oportuno resaltar que, a efectos de determinar los criterios para la selección de la oferta más favorable, el Consejo de Estado, refiriéndose a la Ley 1150 de 2007, indicó que la misma:

> *(…) modificó de manera fuerte la contratación directa, y actuó de la siguiente forma: tomó las 13 causales que existían y las dividió en dos grupos: i) uno lo continuó llamando contratación directa, y ii) otro lo denominó selección abreviada.*
>
> *Pero el legislador no se limitó a reorganizar y agrupar las causales existentes, porque creo otras. Algunas nuevas las incorporó a la lista de la contratación directa y otras las de selección abreviada. Es así como la sumatoria de las causales de ambas modalidades ascienden a 19, nueve en cada modalidad.*
>
> *La razón por la que el legislador obró así es bastante clara: Buscó ordenar las modalidades de selección empezando por su nombre, pero sobre todo para*

[12] Propuesta de servicios de fecha 28/11/2025, que forma parte integral del proceso de selección.

homogeneizar las causales que las contenían- cuando este era el caso, de allí que se denominaran conforme su finalidad y propósito.

Por esto llamó contratación directa a aquella forma de escoger al contratista donde no es necesario que la administración tenga dos o más ofertas, toda vez que es la (única manera de entender que de verdad la contratación es directa. Si se necesitaran varias propuestas, la modalidad no sería esta ya que con la expresión contratación directa debe dar la idea de que la contratación se realiza con quién la entidad escoja libremente, de no ser así, no sería directa (…) Subrayado y negrita fuera del texto.

En consecuencia, no se requieren varias ofertas tratándose de la selección de contratistas, a través de la modalidad de contratación directa, no obstante, dicha causal no exime a la entidad contratante en el cumplimiento de los principios que rigen sus actuaciones contractuales. En razón a lo anterior, se verificó la información financiera del proveedor **UN&ON SOLUCIONES SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.S.**, reflejada en su Registro Único de Proponentes, conforme se muestra a continuación:

ACTIVO CORRIENTE:	$11.126.706.464,00
ACTIVO TOTAL:	$11.686.639.506,00
PASIVO CORRIENTE:	$3.954.452.972,00
PASIVO TOTAL:	$5.264.375.972,00
PATRIMONIO:	$6.422.263.534,00
UTILIDAD/PERDIDA OPERACIONAL:	$3.750.146.021,00
GASTOS DE INTERESES:	$32.336.169,00

ESTA INFORMACION FUE OBJETO DE VERIFICACIÓN DOCUMENTAL POR PARTE DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ.

Dentro del análisis general se observa que el proveedor cuenta con la solidez financiera y capacidad organizacional que mitiga cualquier riesgo financiero que pueda afectar la debida ejecución contractual, concluyéndose que cumple con las conductas económicas generales para el desarrollo del objeto del contrato, así, la URF, en observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad conforme los postulados que rigen la función administrativa, a partir de los soportes documentales allegados, evidenció la idoneidad del contratista y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Entidad para la adecuada ejecución contractual.

El presente análisis fue desarrollado y realizado por la Subdirección Jurídica y de Gestión Institucional, en Bogotá D.C., a los nueve (9) días del mes de enero de 2026.

KEVIN STEVEN CORREA FAJARDO
Líder Proceso de Gestión Humana

ANDREA CAROLINA BONILLA
Profesional Universitario

Proyectó aspectos jurídicos: Luz Angélica Sierra Beltrán - Líder Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios-