ANÁLISIS DEL SECTOR

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

En sintonía con lo anterior, La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - en reciente concepto (C-505 de 2025), señaló que el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Administración contratar el bien o servicio con el contratista. En este último punto, el análisis del sector permite sustentar la decisión de realizar un proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía. De esta manera, para la Agencia dicho análisis facilita tanto el conocimiento del sector, desde una perspectiva multidisciplinaria, como de los proveedores disponibles en el mercado para satisfacer la necesidad de la entidad contratante. Así mismo, el análisis del sector implica un estudio de la oferta, lo que permitirá identificar qué proveedores existen en el mercado y cómo intervienen en la cadena de producción, comercialización y distribución de los bienes, obras o servicios. De igual manera, podrá estudiar la demanda para determinar las entidades estatales y los particulares cómo adquieren esos bienes, obras o servicios para extraer las mejores prácticas e información para el proceso de contratación y así estructurar de mejor manera el tipo contractual a utilizar y las condiciones y características que se podrán pactar para cumplir el objeto del contrato y para la realización de las prestaciones derivadas de las obligaciones que serán pactadas, tanto para la entidad contratante como para el contratista que proveerá el bien, obra o servicio.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, dispone que:

“La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera,

organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso".

Conforme con lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, el siguiente es el análisis del sector para la realización de un contrato de prestación de servicios profesionales, el cual es de naturaleza intelectual, que se ejecutará sin subordinación laboral y con plena autonomía técnica del contratista, en los términos de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

1. ANÁLISIS LEGAL

1.2. OBJETO DEL CONTRATO

Prestación de servicios profesionales de apoyo y asesoría a la Empresa Departamental para la Salud – EDSA en lo correspondiente al proceso de licitación pública para la concesión del chance en el Departamento de Caldas.

Clasificador de Bienes y Servicios.

PRODUCTO	NOMBRE
80111600	Servicios de personal temporal

Con base a dicha disposición, el análisis debe abordar, entre otros aspectos, la perspectiva legal, la cual conlleva a determinar la existencia de normas especiales que regulen el objeto contractual o que exijan condiciones específicas a los oferentes, así como el de identificar restricciones, habilitaciones o exigencias jurídicas que afecten el desarrollo del contrato.

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 estipula que son contratos de prestación de servicios los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

Mediante la Ley 1150 de 2007, se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, así en el artículo 2°, numeral 4, se señala las modalidades de selección de contratación directa la cual procederá, entre otros, por los siguientes casos o causales:

h) ***Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión****, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

En efecto, de acuerdo con el numeral 3, artículo 32 de la Ley 80 de 1993 son contratos de prestación de servicios "*los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas* ***con la administración o funcionamiento de la entidad****. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados".* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

A su vez, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 establece:

"Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se deriven del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales".

De lo anterior, se puede concluir que en el género de contrato de prestación de servicios previsto en la Ley 80 de 1993, se encuentran los contratos de servicios profesionales y los contratos de apoyo a la gestión, a través de los cuales una entidad estatal desarrolla actividades relacionadas con su administración o funcionamiento.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación con expediente N.º 41.719 del 2 de diciembre de 2013, con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostuvo frente a los contratos de prestación de servicios, lo siguiente:

"Contrato de prestación de servicios profesionales.

Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. ***Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectivo cualificado: el saber profesional.***

Dentro de su objeto contractual ***pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales****, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación".* (Negrilla por fuera del texto original).

Ahora bien, frente a las actividades operativas, logísticas, o asistenciales, en palabras de la mencionada Corporación, éstas *"no constituye más que una mera ejemplificación eminentemente enunciativa del tipo de actividades que pueden ser acometidas por vía de este categoría, advirtiendo que además de éstas allí se encuentran inmersas todas las demás que satisfagan este mismo referente material y que sean necesarias para que la administración pública pueda satisfacer sus cometidos constitucionales y legales, siempre que guarden relación con la administración y funcionamiento de la entidad estatal, conforme a la preceptiva del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993".*

Es decir, para que las actividades operativas, logísticas o asistenciales se desarrollen en el marco de un contrato de prestación de servicios, se deben cumplir los prepuestos enunciados para celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales o un contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión, y que dichas actividades se requieran, según las necesidades de la entidad estatal, para desarrollar el objeto contractual.

Se entiende entonces que los contratos de ***"prestación de servicios profesionales"*** son todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente por el desarrollo de actividades identificables e intangibles **que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran**, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar,

apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico como profesionales. En suma, lo característico es el despliegue de actividades que demandan la aprehensión de competencias y habilidades propias de la formación profesional o especializada de la persona natural o jurídica, de manera que se trata de un saber intelectivo cualificado.

También el Consejo de Estado en la sentencia de unificación mencionada ha señalado respecto a los contratos que desarrollan actividades profesionales que: *"En realidad se trata de contratos a través de los cuales, de una u otra manera,* ***se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer****; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales".*

Si bien el ordenamiento jurídico no define qué son actividades operativas, logísticas o asistenciales, el significado de lo que es operativo, logístico y asistencial debe entenderse de acuerdo a su sentido natural y obvio, según las reglas de interpretación de la ley establecidas en el artículo 28 del Código Civil, el cual indica que: "*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".*

En ese sentido, la sala ha concluido que: *"no quiere decir que por ser actividades operativas, logísticas o asistenciales no impone, de manera inflexible, que este tipo de actividades deban ser acometidas por vía de alguno de estos tipos de contratos de prestación de servicios específicos, pues es la misma entidad la que tiene razonada discrecionalidad para estructuras en términos técnicos, económicos y jurídicos el contrato estatal que desee suscribir, según el principio de planeación".*

Conforme con lo anterior, la Entidad podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado idoneidad y experiencia directamente

relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario, como y se mencionó, que se hayan obtenido previamente varias ofertas.

Precisado lo anterior, es importante señalar que el servicio jurídico objeto del contrato se enmarca en un proceso de licitación pública para la concesión del juego de chance, actividad vinculada al monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, regulado principalmente por la Ley 643 de 2001 y normas concordantes.

En consecuencia, el análisis legal del sector incorpora no solo el régimen general de la contratación estatal, sino también, las disposiciones especiales aplicables a la explotación del chance, en particular aquellas relacionadas con: (i) Estructuración jurídica de contratos de concesión; ii) Reglas de selección objetiva aplicables a operadores del monopolio; Garantías, derechos de explotación y obligaciones del concesionario.

2. PERSPECTIVA COMERCIAL

El sector corresponde al mercado de servicios profesionales jurídicos especializados, específicamente aquellos orientados a la estructuración y acompañamiento de procesos de selección pública, como licitaciones públicas y contratos de concesión.

Este mercado está conformado principalmente por:

- ✓ Abogados especializados en derecho administrativo y contratación estatal.
- ✓ Firmas de abogados con experiencia en estructuración de procesos de selección y contratación pública.

La Entidad identificó que el servicio requerido puede ser provisto tanto por personas naturales como por personas jurídicas. No obstante, dada la naturaleza altamente especializada y personalísima del acompañamiento jurídico requerido, se prioriza la contratación de una persona natural, sin perjuicio de que el contratista pueda apoyarse en un equipo de trabajo bajo su responsabilidad.

De igual manera, se detectó como factores que inciden en la adecuada prestación del servicio la disponibilidad inmediata del profesional durante las etapas críticas del proceso licitatorio, experiencia verificable en procesos de selección complejos, y capacidad de respuesta oportuna frente a observaciones y requerimientos de la Entidad.

3. PERSPECTIVA FINANCIERA

El valor estimado del contrato asciende a **DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS ($17.500.000 M/CTE)**, pagaderos de forma mensual por la suma de **DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE ($2.500.000)** conforme a los productos e informes entregados y aprobados por la supervisión.

Este valor se considera razonable y proporcional teniendo en cuenta:

- La disponibilidad de recursos de EDSA dentro del presupuesto para la actual vigencia.
- La duración estimada del acompañamiento jurídico durante el proceso de licitación.
- La complejidad jurídica del proceso de concesión del chance.
- Referencias de contratos similares de servicios profesionales jurídicos celebrados por entidades públicas para acompañamiento en procesos de selección.

Por otro lado, le corresponderá al contratista asumir el pago de las estampillas y los demás impuestos en la cuantía que fije la ley a favor del Departamento de Caldas y según los procedimientos establecidos por la Secretaría de Hacienda.

4. PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

La Empresa Departamental para la Salud – EDSA cuenta con una estructura administrativa y jurídica orientada a la gestión ordinaria de sus funciones. No obstante, el proceso de licitación pública para la concesión del chance requiere un acompañamiento jurídico especializado, debido a su complejidad técnica, impacto fiscal y sensibilidad reputacional.
En consecuencia, se justifica la contratación de un profesional externo que complemente la capacidad institucional existente, sin sustituir funciones permanentes de la Entidad.

El contrato contará con un supervisor designado por la Entidad, responsable de coordinar el flujo de información, verificar el cumplimiento de los productos y/o entregables, así como el de certificar la ejecución para efectos de pago.

5. PERSPECTIVA TÉCNICA

Como alcance técnico del servicio, el contratista deberá desarrollar, como mínimo, las siguientes actividades:

1. Prestar asesoría jurídica integral y especializada durante todas las etapas del proceso de licitación pública para la concesión del juego de apuestas permanentes – chance, incluyendo la fase de planeación, estructuración, evaluación, adjudicación y etapas precontractuales posteriores.
2. Apoyar técnicamente la elaboración, revisión y ajuste de los estudios y documentos previos, análisis del sector, estudios de conveniencia y oportunidad, y demás documentos soporte del proceso, conforme a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
3. Apoyar la estructuración jurídica del proceso de licitación pública, verificando la coherencia normativa de los proyectos de pliegos de condiciones, pliegos definitivos, adendas y demás documentos del proceso, garantizando la observancia de los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva.
4. Proyectar y/o revisar los actos administrativos que se requieran dentro del proceso de licitación pública, tales como acto de apertura, respuestas a observaciones, actos de suspensión, prórroga, adjudicación o declaratoria de desierta, cuando a ello haya lugar.
5. Apoyar la elaboración de respuestas jurídicas a las observaciones presentadas por los interesados y proponentes durante el proceso de selección, así como a los requerimientos formulados por organismos de control, cuando sean solicitados por la Entidad.
6. Brindar acompañamiento jurídico durante la etapa de evaluación de las propuestas, verificando el cumplimiento de los requisitos habilitantes y de los factores de evaluación definidos en los pliegos de condiciones.
7. Ejecutar las actividades en estricto cumplimiento del cronograma definido por la Entidad para el proceso de licitación pública, atendiendo los términos legales y administrativos establecidos.
8. Presentar informes sobre las actividades desarrolladas, en las oportunidades y condiciones que determine el supervisor del contrato.
9. Asistir a las reuniones, mesas de trabajo, comités o sesiones que convoque la Entidad relacionadas con el objeto contractual, de manera presencial o virtual, cuando sea requerido.

10. Guardar absoluta reserva y confidencialidad sobre la información, documentos y decisiones estratégicas a las que tenga acceso con ocasión del proceso de selección, la ejecución del contrato, e incluso con posterioridad a su terminación.

Considerando el objeto del contrato y sus actividades, se debe contratar a una persona natural que esté en capacidad de prestar servicios profesionales de apoyo y asesoría a la Empresa Departamental para la Salud – EDSA en lo correspondiente al proceso de licitación pública para la concesión del chance en el Departamento de Caldas, para lo cual se requiere que el futuro contratista cuente con los siguientes criterios:

EDUCACIÓN FORMAL (Marcar con X)		**Descripción**
Bachiller		*Abogado titulado con tarjeta profesional vigente.* *Especialización en contratación estatal o derecho administrativo, o experiencia equivalente.*
Técnico profesional		
Tecnológico		
Profesional	*X*	
Especialización	*X*	
Maestría		
Doctorado		

TIEMPO DE EXPERIENCIA	**DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA**
Cinco (5) años	*Como mínimo cinco (5) año de experiencia profesional relacionada en materia de contratación estatal o procesos de selección pública.*
EDUCACIÓN INFORMAL (Marcar con X): Si (X) No ( )	
Cursos relacionados con el objeto contractual.	

3. ANÁLISIS DE RIESGOS

El análisis se desarrolla aplicando la metodología de gestión de riesgos adoptada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, contenida en el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, la cual comprende la identificación, clasificación, evaluación cualitativa y tratamiento de los riesgos del proceso contractual. En ese sentido, la clasificación, evaluación y tratamiento de los riesgos se realiza exclusivamente bajo la metodología cualitativa definida por Colombia Compra Eficiente en el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, el cual no establece escalas cuantitativas obligatorias, sino criterios de valoración cualitativa de probabilidad e impacto.

Categoría del riesgo	Descripción del riesgo	Causa	Consecuencia	Probabilidad	Impacto	Medida de mitigación
Jurídico	Nulidad o invalidez de actos administrativos del proceso de selección por errores en la estructuración jurídica de la licitación pública.	Interpretación incorrecta o incompleta del marco normativo aplicable a la concesión del juego de chance y a la contratación estatal.	Suspensión, revocatoria o anulación del proceso de licitación, con afectación del cronograma institucional.	Media	Alta	Revisión jurídica integral y permanente de los documentos del proceso (estudios previos, proyecto de pliegos y pliegos definitivos), conforme al Decreto 1082 de 2015 y normativa especial del sector de juegos de suerte y azar.
Jurídico	Presentación de reclamaciones, recursos o demandas por parte de	Inclusión de requisitos habilitantes o factores de evaluación no ajustados	Retrasos en el proceso, riesgo de suspensión judicial y mayores cargas	Media	Alta	Estructuración de requisitos y criterios de evaluación conforme a la

	potenciales oferentes.	a los principios de selección objetiva y transparencia.	administrativas.			metodología de planeación y manejo del riesgo definida por CCE, garantizando proporcionalidad y objetividad.
Operativo	Retrasos en la ejecución de las actividades de asesoría jurídica requeridas para el proceso licitatorio.	Falta de coordinación entre las dependencias de EDSA y el contratista.	Afectación del cronograma del proceso de licitación pública.	Media	Media	Definición clara de obligaciones, productos y plazos en el contrato de prestación de servicios y seguimiento periódico a la ejecución contractual.
Operativo	Insuficiencia o inconsistencia de la información suministrada para la estructuración del proceso.	Entrega tardía o incompleta de información técnica, financiera o institucional relevante.	Riesgos en la calidad de los documentos del proceso de selección.	Media	Media	Establecimiento de canales formales de entrega y validación de información, y control de versiones de los documentos del proceso.
Financiero	Incremento no previsto de costos asociados al proceso de selección.	Necesidad de ajustes o correcciones sustanciales a los documentos del proceso.	Afectación del presupuesto asignado al proceso contractual.	Baja	Media	Planeación detallada de actividades y productos desde la etapa precontract

						ual, conforme a los estudios y documentos previos.
Financiero	Ineficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la contratación del servicio profesional.	Definición imprecisa del alcance del contrato o de los productos esperados.	Pérdida de valor por dinero en el proceso de contratación.	Baja	Media	Definición precisa del alcance, obligaciones específicas y productos verificables del contrato, conforme a las guías de CCE.
Reputacional	Afectación de la imagen institucional de la EDSA por cuestionamientos al proceso de licitación del chance.	Percepción pública de falta de transparencia o eventuales controversias jurídicas.	Pérdida de confianza ciudadana y de los órganos de control.	Media	Alta	Publicidad oportuna de los documentos del proceso en SECOP y observancia estricta de los principios de transparencia y publicidad.
Reputacional	Observaciones negativas de entes de control.	Deficiencias en la planeación o gestión del riesgo del proceso de contratación.	Requerimientos administrativos o investigaciones posteriores.	Baja	Alta	Documentación completa y trazable de la planeación, análisis de riesgos y decisiones adoptadas durante el proceso.
Cumplimie	Declaratoria	Falta de	Retraso en	Media	Alta	Ajuste del

nto del proceso de selección	de desierta del proceso de licitación pública.	estructuración adecuada del proceso o condiciones restrictivas de participación.	la concesión del juego de chance y afectación de ingresos rentísticos.			proceso de selección con base en el análisis del sector y del riesgo, conforme a las guías oficiales de CCE.
Cumplimiento del proceso de selección	Incumplimiento de los hitos y etapas del cronograma del proceso.	Planeación insuficiente de actividades precontractuales.	Reprogramación del proceso y posibles impactos administrativos.	Media	Media	Definición y control del cronograma del proceso, con seguimiento continuo y ajustes oportunos debidamente justificados.

Manizales, 05 de enero de 2026.

MARIANA GÓMEZ ZULUAGA
Gerente - EDSA