ANALISIS DEL SECTOR ECONÓMICO PARA LA CONTRATACIÓN CON ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO – SEGÚN DECRETO 092 DE 2017

AREA	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
JEFE DIRECTO DEL AREA	OLGA MANJARREZ CUESTA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	CONVENIO DE ASOCIACION (DECRETO 092 DE 2017)
TIPO DE CONTRATO	CONVENIO DE ASOCIACION CON ENTIDAD SIN ANIMO DE LUCRO
OBJETO	"FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA PROPORCIONAR BIENESTAR INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO TOTAL DE ABANDONO DURANTE LA VIGENCIA 2022 EN EL DISTRITO DE RIOHACHA"
FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE LE SOPORTAN	En virtud de lo consagrado en el artículo 7 y 8 del Decreto 092 de 2017, se da aplicación a lo consagrado en el Decreto 1082 del 2015, en su Artículo 2.2.1.1.1.6.1. "Deber de análisis de las Entidades Estatales. 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."
OBJETIVO	Adelantar acciones previas al proceso de invitación a presentar ofertas, que permitan conocer y analizar las condiciones, características y tendencias del mercado actual.
APLICACIÓN	El ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017 obedece a la excepcionalidad del tipo de contratación a la que hace referencia el artículo 355 de la Constitución Política y no a la naturaleza jurídica del contratista. Si la Entidad Estatal adquiere o se abastece de un bien, producto o servicio en un contrato conmutativo en el cual el proveedor es una entidad sin ánimo de lucro, debe aplicar el régimen contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y no el del Decreto 092 de 2017.
ALCANCE	Estos contratos se celebran para impulsar programas y actividades previstas en los planes de desarrollo y proceden exclusivamente cuando busquen promover: los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión; los derechos de las minorías; el derecho a la educación; el derecho a la paz; o las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana.
RESULTADOS ESPERADOS CON EL PRESENTE ESTUDIO	Con la realización de un adecuado y riguroso análisis y/o estudio del sector se espera: 1. La verificación de la correspondencia directa con programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo relacionados con la promoción de derechos de los menos favorecidos o con manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica. 2. Establecer que no hay una relación conmutativa entre las partes ni instrucciones precisas que indican la forma como el contratista debe cumplir con el objeto del contrato. 3. Verificar que no hay oferta en el mercado distinta a la de

	las entidades privadas sin ánimo de lucro o hay oferta, pero genera mayor valor contratar con la entidad sin ánimo de lucro. 4. Considerar la viabilidad de la contratación, de acuerdo con una caracterización y definición de las necesidades reales del proyecto, tanto económicas, como técnicas, a fin de cumplir con los objetivos formulados. 5. Estimar el valor de la disponibilidad presupuestal requerida, tomando como base no solo el valor de la realización del proyecto sino todos los costos asociados a éste. 6. Identificar los riesgos previsibles que puedan afectar la contratación desde el punto de vista económico, técnico y/o jurídico. 7. Identificar alternativas para satisfacer la necesidad, diferentes a las utilizadas de manera comÚN, así como la posibilidad de encontrar valores agregados en el Desarrollo del proyecto.

1. INTRODUCCIÓN:

En la actualidad, prácticamente en todos los países con un cierto desarrollo económico, ha adquirido importancia un sector formado por diversas entidades muy diferentes entre sí, pero que presentan un rasgo comÚN que es la carencia de ánimo de lucro y dentro del cual existen organizaciones que prestan servicios de muy diferentes tipos, en exclusividad o en colaboración con el Estado, tales como, sociales, cívicos, culturales, asistenciales, deportivos, recreativos, políticos, religiosos, etc. Son las denominadas "Entidades privadas no lucrativas" o "Entidades privadas sin ánimo de lucro"

Las entidades sin ánimo de lucro son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos judicial y extrajudicialmente, con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Nacen por voluntad de los asociados en virtud del derecho constitucional de asociación o por la libertad de disposición de los bienes de los particulares, para la realización de fines altruistas o de beneficio comunitario. Su principal característica radica en la ausencia de ánimo de lucro, lo cual significa, que no existe reparto de utilidades o remanentes generados en el desarrollo de sus objetivos, ni es viable el reembolso de los bienes o dineros aportados a la entidad.

Tipos de ESALES

- Asociaciones, corporaciones y fundaciones.
- Entidades de la economía solidaria (Cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales).
- Veedurías ciudadanas
- Entidades Extranjeras de Derecho Privado Sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior
-

Estas entidades han tenido en las ÚLtimas décadas un auge y crecimiento continuo, han ido aumentando su tamaño, volumen de recursos administrativos y a su vez se da un aumento progresivo en la competencia, lo que las ha conducido a utilizar prácticas de gestión del mundo empresarial, adaptadas a sus particularidades, con el propósito de mejorar sus niveles de eficiencia.

2. DEFINICIÓN DEL SECTOR ECONÓMICO A QUE PERTENECE El CONTRATO: MACROSECTOR Y SECTOR AL CUAL PERTENECE EL CONTRATO:

Macro sector: De acuerdo con su naturaleza, el conjunto de entidades sin ánimo de lucro dentro de la economía ha sido denominadas sector no lucrativo o tercer sector, distinguiéndolas del sector privado y del sector PÚblico.

Sector: Actividades de servicios sociales, comunales y personales

2.1. PERSPECTIVAS GENERALES DEL SECTOR.

El crecimiento e importancia del tercer sector, se ha dado como respuesta a un mundo globalizado donde los problemas sociales requieren de esfuerzos colectivos en busca de mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Así pues, el llamado tercer sector, al igual que el gobierno y la empresa productiva, ha demostrado capacidad para captar y canalizar recursos convirtiéndose en un generador de desarrollo social y económico.

Las entidades sin ánimo de lucro se caracterizan por prestar servicios sociales sin esperar obtener un beneficio económico a cambio, no presentan títulos valores de su patrimonio que puedan comercializarse en mercados secundarios, PÚblicos o privados, y los excedentes de ingresos que pudieran presentar, no están destinados a ser repartidos entre sus fundadores sino a su reinversión para seguir prestando más servicios a la comunidad. Su financiación, procede principalmente de subvenciones, donaciones y otras formas de financiación sin contrapartida. Cuando el tamaño de la entidad es pequeño, suelen estar dirigidas por voluntarios, mientras que cuando la entidad tiene un tamaño considerable, suele contarse con directivos retribuidos.

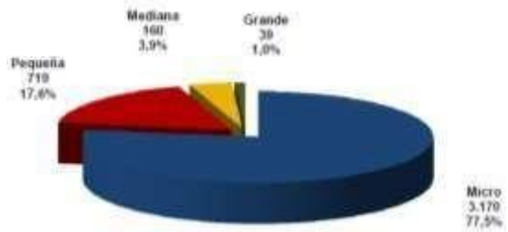
La mayor parte de este tipo de entidades asume la forma jurídica de corporaciones y fundaciones (81.34% en 2015). Las fundaciones son la figura jurídica más frecuente en el conjunto del año analizado.

TIPO ORGANIZACIÓN	INSCRITAS (Enero - Agosto)		RENOVADAS		ACTIVAS	
	No. Organizaciones	% Participación	No. Organizaciones	% Participación	No. Organizaciones	% Participación
ENTIDADES DE NATURALEZA COOPERATIVA	362	4,61%	7.790	11,18%	31.837	13,59%
FONDO DE EMPLEADOS	36	0,46%	873	1,25%	1.691	0,72%
ASOCIACIONES MUTUALES	19	0,24%	263	0,38%	950	0,41%
INSTITUCIONES AUXILIARES DEL COOPERATIVISMO	2	0,03%	11	0,02%	99	0,03%
ASOCIACIONES AGROPECUARIAS Y CAMPESINAS NACIONALES Y NO NACIONALES	177	2,25%	2.190	3,14%	9.155	3,91%
CORPORACIONES	1.362	17,33%	10.060	14,44%	29.961	12,79%
FUNDACIONES	2.303	29,31%	14.748	21,16%	41.906	17,88%
LAS DEMÁS ORGANIZACIONES CIVILES,CORPORACIONES,FUNDACIONES	3.596	45,77%	33.751	48,43%	118.753	50,68%
TOTAL	7.857	100%	69.684	100%	234.322	100%

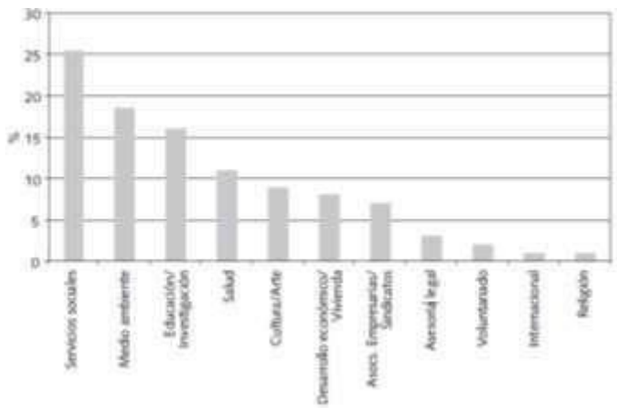
Fuente: registro ÚNICO empresarial y social –RUES- de la Confecamaras

Hay una realidad que caracteriza a la gran mayoría de estas organizaciones, son principalmente micro y pequeños emprendimientos sociales: el grupo de profesionales o personas que conforman una fundación para prestar un servicio social, las personas que se asocian en una cooperativa, la familia que decide realizar acciones altruistas, la comunidad que se organiza para sumar su trabajo y producir asociadamente, etc. Uno de los subsectores más desarrollados es el cooperativo, cuyas estadísticas reafirman lo anterior.

SEGÚN la Confederación Nacional de Cooperativas – CONFECOOP, el 95.1% de las cooperativas del país se encuentran en el rango de micro y pequeñas empresas, solo 39, es decir el 1%, pueden ser consideradas grandes cooperativas. Similar situación presenta el resto de entidades sin ánimo de lucro, no más de 80 fundaciones podrían ser consideradas como grandes fundaciones de acuerdo con sus ingresos.



Estas entidades intervienen en sectores en los que atienden necesidades sociales y ofrecen servicios ante una demanda creciente de servicios sociales, cívicos, educativos, sanitarios, culturales y habitacionales.



Fuente: Directorio-guía de entidades sin ánimo de lucro

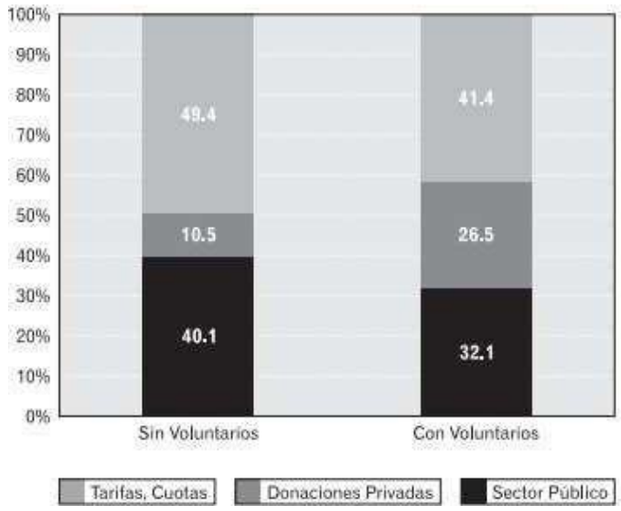
Fuentes de ingresos del sector

El tercer sector además de tener variaciones en la estructura interna, de acuerdo al peso que tienen las actividades que desarrolla, tiene una gran variedad en la estructura de ingresos. El origen de los ingresos de las organizaciones del sector permite establecer patrones diferenciados de acuerdo al peso de cada una de las fuentes. Estas fuentes se clasifican en tres categorías:

I. Recursos del gobierno vía contratos, transferencias, subsidios, o pagos indirectos;

II. Donaciones privadas individuales, empresariales o de fundaciones;

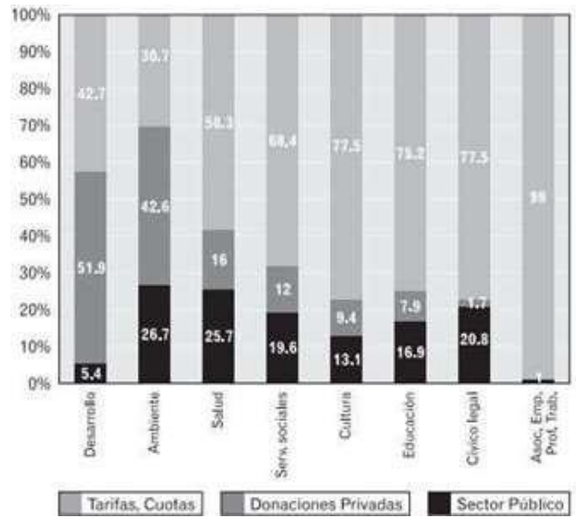
III. Ingresos privados derivados del pago realizado por los beneficiarios de los servicios (ej: matrículas, cobro de consultas o pago por atención en un ancianato), por el pago de cuotas en organizaciones de membresía, por la venta de productos o por ingresos derivados de inversiones.



Las donaciones representan sólo el 10.5% del total de los ingresos de las organizaciones del sector. La mayor fuente de recursos son los ingresos privados (49.4%), seguidos por los recursos gubernamentales (40.1%). Al incluir los voluntarios, valorando su tiempo como parte de las donaciones, el peso relativo de cada una varía sustancialmente. Los recursos gubernamentales descienden a 32.1%, las donaciones ascienden a 26.5% y los ingresos privados bajan a 41.4%.

Fuentes de ingresos por áreas de actividad

El ingreso privado, proveniente del pago de servicios y de cuotas, es el dominante en la mayoría de los campos de actividad. Solamente en las áreas de desarrollo y ambiente, los ingresos provenientes de las donaciones privadas son predominantes, con porcentajes respectivos de 51.9% y 42.6%. Los recursos gubernamentales no son los principales para ninguno de los campos, sin embargo, su peso varía entre los mismos.



En el campo cívico legal, las fuentes de ingresos del sector pÚBlico y las cuotas son predominantes. En los campos "tradicionales" de prestación de servicios

(Educación, salud, servicios sociales) la importancia del pago como contraprestación del servicio, puede estar reflejando la voluntad de los beneficiarios de acceder a servicios por fuera del sector oficial.

Empleo que genera

Estas organizaciones transfieren importantes recursos a la sociedad a través de sus programas sociales, beneficios a asociados, generación de ingresos y empleos. Solo el sector de cooperativas, fondos de empleados y mutuales reportó haber generado 240 mil empleos en el año 2014.

Es evidente que el sector solidario contribuye también en la generación de empleos. En octubre de 2016 se reportaron 245.460 empleos frente a los 221.696 reportados en octubre de 2015.

Las entidades de naturaleza cooperativa y las demás organizaciones civiles, corporaciones y fundaciones reportaron el mayor NÚMero empleos, sumando entre estas el 79,5%.

Las entidades de naturaleza cooperativa presentaron un crecimiento del 2,4% en el periodo señalado, al pasar de 93.001 a 95.231 en 2016.

Así mismo Los departamentos de Bogotá, Antioquia, Santander, Cundinamarca y Valle del Cauca fueron los que mayor NÚMero de empleos reportados por entidades sin ánimo de lucro.

Se resalta el crecimiento que tuvo Antioquia en el NÚMero de empleos reportados que aumentó el 436,5%, de 10.947 a 58.733 empleos y Cundinamarca con 48,1% pasando de 7.226 a 10.701 empleados, así como Valle del Cauca creció el 2,0% al pasar de 8.058 en octubre de 2015 a 8.219 en octubre de 2016.

Comportamiento del PIB por Ramas de Actividad Económica 2017 - Segundo trimestre

Ramas de actividad	Variación porcentual (%)		
	Anual	Trimestral	Semestral
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,4	-0,7	6,1
Explotación de minas y canteras	-6,0	0,5	-7,7
Industria manufacturera	-3,3	-1,2	-1,5
Suministro de electricidad, gas y agua	1,2	-0,4	0,3
Construcción	0,3	2,6	-0,6
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0,9	1,3	0,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,7	-0,4	0,2
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	3,9	1,1	4,1
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	3,0	0,9	2,9
Subtotal valor agregado	1,1	0,5	1,1
Impuestos menos subvenciones sobre al producción e importaciones	3,3	3,1	3,0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**1,3**	**0,7**	**1,2**

Fuente: DANE - PIB

ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES

El valor agregado de la rama Servicios sociales, comunales y personales creció en 3,0% frente al mismo trimestre de 2016 explicado por los siguientes comportamientos: administración PÚblica y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria; educación de no mercado en 4,1%; hogares privados con servicio doméstico en 2,9%; servicios sociales y de salud de mercado en 2,3%; educación de mercado en 1,5%; y actividades de asociaciones N.C.P, esparcimiento, culturales, deportivas y otras actividades de servicios de

mercado y de no mercado en 0,5%. Respecto al trimestre inmediatamente anterior, la rama creció en 0,9%.

Esta variación se explica por el incremento en administración Pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria; educación de no mercado en 1,1%; educación de mercado en 1,0%; actividades de asociaciones N.C.P, esparcimiento, culturales, deportivas y otras actividades de servicios de mercado y de no mercado en 0,9%; servicios sociales y de salud de mercado en 0,6%; y hogares privados con servicio doméstico en 0,5%.

Ramas de actividad	Variación porcentual (%)		
	Anual	Trimestral	Semestral
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria; educación de no mercado	4,1	1,1	3,9
Educación de mercado	1,5	1,0	2,6
Servicios sociales y de salud de mercado	2,3	0,6	2,2
Actividades de asociaciones n.c.p, esparcimiento, culturales, deportivas y otras actividades de servicios de mercado y de no mercado	0,5	0,9	0,4
Hogares privados con servicio doméstico	2,9	0,5	3,0
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	**3,0**	**0,9**	**2,9**

Fuente: DANE - PIB

En el periodo acumulado entre enero y junio de 2017, los servicios sociales, comunales y personales crecieron en 2,9%, comparados con el mismo periodo del año anterior. Este resultado se explica por los siguientes comportamientos: administración Pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria; educación de no mercado en 3,9%; hogares privados con servicio doméstico en 3,0%; educación de mercado en 2,6%; servicios sociales y de salud de mercado en 2,2%; y actividades de asociaciones N.C.P, esparcimiento, culturales, deportivas y otras actividades de servicios de mercado y de no mercado en 0,4%.

2.1.1. PERSPECTIVA LEGAL.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

Artículo 355: *[...] El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo*

DECRETO NACIONAL 092 DE 2017:

Artículo 2 "*las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política (…)*.

3. FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN LA MODALIDAD DE

SELECCIÓN.

El inciso segundo del artículo 355 de la CP faculta al gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital, y municipal para que, con recursos de los respectivos presupuestos, celebren convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés PÚblico acordes con el Plan de Desarrollo.

Que el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, indica que las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política, siempre que el Proceso de Contratación reÚNA las siguientes condiciones:

Correspondencia directa con programas y actividades de interés PÚblico previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y promoción de la diversidad étnica colombiana;

1. No hay una relación conmutativa entre las partes ni instrucciones precisas que indican la forma como el contratista debe cumplir con el objeto del contrato.

2. No hay oferta en el mercado distinta a la de las entidades privadas sin ánimo de lucro o hay oferta, pero genera mayor valor contratar con la entidad sin ánimo de lucro.

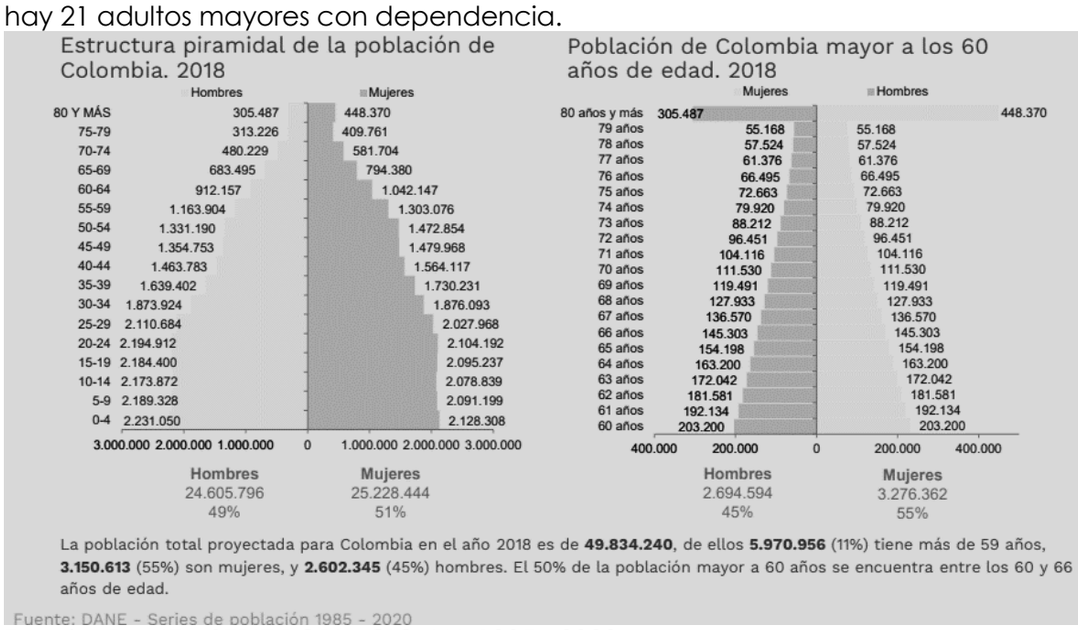
Que, en tal virtud, el plan de desarrollo distrital

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	
NOMBRE:	(2018-2022) Pacto por Colombia, pacto por la equidad
ESTRATEGIA TRANSVERSAL:	3003 - III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados
OBJETIVO ESTRATÉGICO:	300311 - 11. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza
PROGRAMA	4104-Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar
PRODUCTOS ASOCIADOS	Servicio de atención y protección integral al adulto mayor
PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL	
NOMBRE:	Unidos por el Cambio 2020 – 2023
EJE:	LÍNEA ESTRATÉGICA 3: Equidad Social
PROGRAMAS:	Derechos y equidad para los adultos Mayores
SUBPROGRAMA	N/A
OBJETIVO:	Generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, niños y adolescentes en la transformación del Departamento de La Guajira
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	
NOMBRE:	RIOHACHA CAMBIA LA HISTORIA 2020-2023
EJE:	Línea Estratégica 1. Riohacha Cambia en lo Social
PROGRAMAS:	Atención integral de población en situación permanente de des protección social y/o familiar
META RESULTADO:	Victimas que han superado la condición de vulnerabilidad
META PRODUCTO:	Servicio de atención y protección integral al adulto mayor
OBJETIVO:	Generar condiciones de vida digna a la población adulto mayor desprotegida social y/o familiarmente

Fuente: Plan de Desarrollo Nacional, Plan de Desarrollo Departamental y Plan de Desarrollo Municipal. Elaboración Propia, 2021.

La constitución política colombiana, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional, se constituyen en el marco legal de los derechos humanos en nuestro país, pero es sólo a partir de 1990, y las políticas de atención consignadas en la Ley 1850 de 2017 - Medidas de protección al adulto mayor en Colombia, leyes 1251 de 2008, ley 1315 de 2009 y ley 599 de 2000 que se establece una conciencia colectiva a nivel de los países sobre los derechos humanos de las personas mayores, expresado en cada país a través de sus desarrollos normativos: las personas mayores se constituyen en sujetos especiales de derechos Colombia como estado social de derecho debe proteger especialmente a la población vulnerable como los adultos mayores, que en algunos casos presentan situación de discapacidad, pobreza y marginación durante esta etapa de su vida. Según el artículo 46 de la constitución nacional, el estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas mayores, sin embargo se requieren mayores esfuerzos para la atención de este grupo poblacional.

Donde En Colombia se define adulto mayor a aquellas personas que cuentan con 60 años de edad o más (ley 1251 de 2008 por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores). Y teniendo en cuenta los datos 2019, Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población mayor de 60 años pasó de representar un 9% en el 2006 a un 13,4% en el 2019, lo que se traduce en un incremento del 50%. Esto implica que por cada 100 personas en edad productiva hay 21 adultos mayores con dependencia.



Fuente: DANE – SERIE POBLACIONAL 1985 - 2020

La población colombiana está envejeciendo y lo hace a un ritmo acelerado. Si bien este cambio demográfico es una buena noticia y presenta oportunidades, también conlleva desafíos. En particular, a medida que la población envejece, aumenta la proporción de personas que necesitan apoyo de terceros para desarrollar sus actividades diarias. Según los últimos datos disponibles, el 21.2% de la población de 60 años o más en Colombia sufre de algún grado de dependencia, lo cual equivale a alrededor de 1.1 millones de personas. Si la tendencia de la incidencia de enfermedades crónicas continúa al alza como hasta ahora, esta cifra puede llegar a sobrepasar los 2.1 millones en los próximos diez años, representando más de la cuarta parte (26.4%) de la población de 60 años o más.

El principal efecto de la transición demográfica es el cambio en la estructura por edad de la población. El descenso en la fecundidad y la mortalidad llevan a una pérdida de la importancia relativa de la población infantil, a favor de la población adulta mayor . Esto se hace evidente cuando analizamos la pirámide poblacional por grupos de edad. Mientras en 1950 se tenía una

pirámide poblacional de base ancha, con la mayoría de la población menor de 15 años (42 . 7%) y sólo un 5 . 3% de la población adulta mayor, en 2015 la pirámide se contrae: los menores de 15 años pasan a representar menos de una cuarta parte de la población (24 . 3%), mientras que la población adulta mayor duplica su importancia al pasar a representar e l 10 . 8% del total. Para el 2050, de acuerdo con las proyecciones de Naciones Unidas, se espera que la pirámide se invierta, y la población adulta mayor represente el 27 . 5% del total mientras que los menores de 15 años sean sólo el 15 . 7%.

Es por esta razón que los entes territorios del orden local deben propender en garantizar y articular interinstitucionalmente las garantías de derechos al igual que a atención y dignidad de los adultos mayores en todo el territorio, sumado a esto la actual pandemia agudiza la situación del adulto mayor al encéntrense en mayor grado de vulnerabilidad a los efectos no solo en las afectaciones de la salud que lo podrían llevar a la muerte sino también al cambio socioeconómico que inmersamente trae la pandemia del Covid-19 de ahí la necesidad evidente que encontrar alternativas para atender de forma eficiente y eficaz a la población que supero el rango de edad de 60 años y garantizar su bienestar conforme lo dicta la ley.

RESPONSABILIDAD TERRITORIAL
Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos.

Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que éstos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.

Para mitigar la problemática anteriormente descrita el Distrito de Riohacha, por medio de la Secretaria de desarrollo social radico un proyecto titulado "FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA PROPORCIONAR BIENESTAR INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO TOTAL DE ABANDONO DEL DISTRITO DE RIOHACHA"

4. IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODALIDAD DE SELECCIÓN

A. Ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017

El Decreto 092 de 2017 fue expedido en virtud de la autorización contenida en el artículo 355 de la Constitución Política y su aplicación está restringida a: (i) la contratación con entidades sin ánimo de lucro para impulsar programas y actividades de interés Público acordes con los respectivos planes de desarrollo y (ii) la contratación a la cual por expresa disposición del legislador le es aplicable este régimen, como el caso del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

El Decreto 092 de 2017 es aplicable a los contratos entre las Entidades Estatales del gobierno nacional, departamental, distrital y municipal y entidades privadas sin ánimo de lucro de Reconocida Idoneidad, para impulsar programas y actividades previstas en los planes de desarrollo, independientemente de la denominación que las partes den al acto jurídico y de la parte que tuvo la iniciativa de celebrarlo.

El ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017 obedece a la excepcionalidad del tipo de contratación a la que hace referencia el artículo 355

de la Constitución Política y no a la naturaleza jurídica del contratista. Si la Entidad Estatal adquiere o se abastece de un bien, producto o servicio para sí misma en un contrato conmutativo en el cual el proveedor es una entidad sin ánimo de lucro, debe aplicar el régimen contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y no el del Decreto 092 de 2017. En el caso del contrato de aporte propio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hay un régimen de contratación específico con entidades de utilidad común, o expresiones análogas y en consecuencia ese es el régimen aplicable con sus respectivos reglamentos y no el del Decreto 092 de 2017. La naturaleza jurídica de la entidad contratista no determina el régimen de contratación.

El artículo 355 de la Constitución Política hace referencia exclusivamente a los gobiernos. En consecuencia, las Entidades Estatales que no pertenecen a la rama ejecutiva no están autorizadas a celebrar convenios o contratos en desarrollo de esta norma. Sin embargo, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 al autorizar la celebración de convenios asociación para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con el propósito y las funciones de las Entidades Estatales remitió al artículo 355 de la Constitución Política por lo cual el Decreto 092 de 2017 reglamenta tales convenios los cuales no están limitados a las Entidades Estatales de los gobiernos nacional, departamental y municipal.

B. ¿Cuándo las Entidades Estatales de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad?

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de la que trata el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 es excepcional y solamente procede cuando el Proceso de Contratación cumple con las condiciones señaladas en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 así:

1. **Correspondencia directa con programas y actividades de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo relacionados con la promoción de derechos de los menos favorecidos.**

El Decreto 092 de 2017 hace referencia a la correspondencia directa entre el objeto del contrato y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo. El objeto debe tener una conexión expresa y clara con el programa previsto en el plan de desarrollo. Si esta condición no se cumple el Proceso de Contratación no debe adelantarse en el marco del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017.

2. **No hay una relación conmutativa entre las partes ni instrucciones precisas que indican la forma como el contratista debe cumplir con el objeto del contrato.**

El contrato suscrito en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no genera cargas equivalentes o recíprocas y por tanto la Entidad Estatal contratante no instruye a la entidad privada sin ánimo de lucro para desarrollar los programas o actividades previstas.

El artículo 1498 del Código Civil Colombiano dispone que el contrato es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez. Los contratos suscritos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no son este tipo de contratos puesto que la Entidad Estatal no adquiere bienes y servicios y no encarga la ejecución de una obra de acuerdo a sus precisas instrucciones. En este caso la Entidad Estatal decide desarrollar un programa o actividad del plan de desarrollo en beneficio de la población en general.

La contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política no está encaminada a adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras y en consecuencia no puede ser utilizada con ese propósito. La contratación que desarrolla el artículo 355 de la Constitución Política está enfocada a la colaboración entre el Estado y las entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

Así las cosas, en la ejecución del presente proyecto, no se busca la adquisición de un bien, servicio u obra por parte de un contratista, sino prevenir y acompañar a las mujeres dentro de su proceso de participación y garantía de derechos. Este tipo de actividades hay que reconocer que no le son propias a la entidad territorial.

Por ello es de interés para la entidad territorial que en un área tan específica y compleja como ésta en donde el sector sin ánimo de lucro tiene ventajas comparativas para atender una comunidad, a través de las diferentes estrategias que ofrece permitan desarrollar sus aptitudes y capacidades en la población del Distrito, como Entidad Estatal observamos que podemos cumplir los fines del Plan de Desarrollo 2020 -2023 " RIOHACHA CAMBIA LA HISTORIA utilizando recursos presupuestales para apoyar este tipo de entidades que logren demostrar su nivel de eficacia y eficiencia. Ese tipo de relación jurídica no puede ser descrita como conmutativa porque la Entidad Estatal, alcanza sus objetivos de política pública pero no recibe ni adquiere bienes o servicios ni ejecuta obras o para sí misma: lo que hace es financiar a un tercero (la entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad) para que realice las actividades en beneficio de una comunidad.

1. No hay oferta en el mercado distinta a la de las entidades privadas sin ánimo de lucro o hay oferta, pero genera mayor valor contratar con la entidad sin ánimo de lucro.

El literal (c) del artículo 2 del Decreto 092 de 2017 establece como condición para contratar en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política que no exista oferta económica del sector privado con ánimo de utilidad, y utiliza la conjunción condicional "o que, si existe", las actividades realizadas por las entidades sin ánimo de lucro representen un mayor valor por dinero (incrementen la eficacia, eficiencia, economía y gestión del Riesgo) para obtener los resultados esperados por el respectivo plan de desarrollo. Esa norma señala que el instrumento de política pública autorizado por el artículo 355 de la Constitución Política puede ser utilizado cuando la Entidad Estatal identifique las ventajas comparativas de las entidades sin ánimo de lucro para alcanzar el objetivo de sus políticas y se cumplan con los literales (a) y (b) de ese artículo.

El propósito del literal (c) mencionado es que las Entidades Estatales obtengan mayor valor por dinero cuando buscan alcanzar los objetivos contenidos en los respectivos planes de desarrollo. El Decreto 092 de 2017 se sustenta en la observación que las distintas formas de organización permitidas por el ordenamiento jurídico tienen diversas posibilidades de reducir los costos de administración de un programa o actividad. Así, en los procesos de abastecimiento y adquisiciones de bienes obras y servicios para las Entidades Estatales los incentivos del sector privado con ánimo de lucro permiten que la Entidad Estatal aproveche la competencia entre ellos para obtener los precios más bajos. Sin embargo, el criterio de valor por dinero no significa obtener el precio más bajo posible, sino implica también incrementar la eficacia y efectividad del Estado en satisfacer las necesidades de la población.

La norma citada reconoce la existencia de condiciones fácticas en las cuales las entidades sin ánimo de lucro tienen ventajas para alcanzar eficiencia y eficacia sin sacrificar el bienestar de la población atendida. Ellas se presentan, cuando es difícil pactar de manera precisa y determinable los resultados del contrato, esta situación se presenta cuando los resultados esperados del contrato tienen apreciaciones sobre la calidad o satisfacción de la población, como hemos manifestado a lo largo del presente estudio previo y análisis del sector, no se busca con el desarrollo del proyecto la adquisición de bienes, servicios u obras, sino el fomento de la participación ciudadana en los procesos de gestión pública en el distrito de Riohacha, este tipo de actividad no es posible medirla en términos de bienes o servicios, sino en unificar el apoyo de los familiares y de las instituciones para garantizar al adulto mayor programas que faciliten su proceso de vejes y promuevan una buena calidad de vida.

Los usuarios y la Entidad Estatal tienen dificultades para determinar la calidad del servicio prestado, evento que se presentan en servicios dónde el prestador cuenta con un conocimiento especializado que no es fácilmente adquirible por los beneficiarios. El proyecto **"FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA PROPORCIONAR BIENESTAR INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO TOTAL DE ABANDONO DURANTE LA VIGENCIA 2022 EN EL DISTRITO DE RIOHACHA"**, constituye el acceso de la población a beneficiar de fortalecer en términos de calidad las pautas para su elaboración y comprensión, por lo que la ejecución del proyecto no puede ser desarrollada por cualquier contratista o persona con o sin ánimo de lucro, por cuanto las calidades y los objetivos a obtener en el programa no son de común ejercicio en el mercado actual.

El proveedor privado cuenta con incentivos para reducir costos en detrimento de los ciudadanos, siendo así las entidades sin ánimo de lucro con la ejecución de los proyectos sociales, buscan siempre el mayor beneficio para la población, por cuanto el fortalecimiento de esta y la reivindicación de sus derechos permiten igualmente el objetivo de la entidad sin ánimo de lucro.

Cuando esas circunstancias se presentan el Sistema de Compra Pública no es la mejor herramienta para satisfacer una necesidad con esas características, por ello es pertinente y conveniente para la entidad, que el presente proyecto cuente con la participación de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad en el tema que permita el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Las entidades sin ánimo de lucro se convierten en los mejores colaboradores del sector público para cumplir estos fines.

La oferta de las entidades privadas sin ánimo de lucro representa una optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo.

3.1 Análisis del Sector Económico

El estudio de sector económico según la guía de Colombia Compra Eficiente debe permitirnos establecer la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo, la entidad ha estimado solamente los siguientes componentes que se estiman relevantes para conocer de fondo el sector económico de que se trata y definir, en consecuencia, la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro que desarrollará el proyecto.

Análisis Legal

La normatividad que regula la naturaleza y el objeto del Presente Contrato, y que hace parte del presente documento, es la Siguiente:

NORMATIVIDAD	OBJETO	DEFINICIONES O ASPECTOS
Constitución Política de 1991		Los artículos 1 y 2 establecen que "Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista", que "son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" y en el artículo 40 apunta que "todo ciudadano tiene derecho
Constitución Política de 1991		El artículo 311 de la Constitución Política establece varias responsabilidades al municipio como entidad, dentro de la cual destacamos "promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes" El inciso 2° del artículo 355 de la Constitución Política señala, que el Gobierno en los diferentes niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida
Decreto 092 de 2017	Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin	Reglamenta lo relacionado con el inciso segundo del artículo 355 constitucional

	ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355	en cuanto a la pertinencia de la escogencia de este tipo de selección del contratista y de las calidades que deben tenerse al momento de elegir el asociado para el

Análisis del Proyecto.

Este proyecto pretende garantizar una mejor calidad de vida a la población Adulta Mayor del Distrito de Riohacha, brindando una atención integral y oportuna que mejore sus condiciones físicas y mentales y permitan al Distrito mitigar el impacto negativo por desatención a esta población.

1). Alimentación que asegure la ingesta necesaria, a nivel proteico-calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que, de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición.

2). Orientación Psicosocial. Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.

3). Atención Primaria en Salud. La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable, de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.

4). Aseguramiento en Salud. Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos prioritarios que define la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.

5). Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.

6). Deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas

7. Atención y estancia día y noche incluyendo los elementos de aseo y cuidado personal, ropa de cama, aseo de habitación, lavado y cuidado general.

Durante la ejecución del proyecto se realizará la entrega de 3 comidas servidas y refrigerios reforzados diarias, Seguimiento permanente por profesional en trabajo social o gerontología durante 5 meses, semanalmente se realizarán actividades culturales, deportivas y recreativas que incluyen terapia física para los ancianos en discapacidad y otros, con el apoyo de profesionales del área, de manera diaria se realizará atención y seguimiento 24 horas por auxiliar de enfermería teniendo en cuenta los casos de cada uno de los adultos mayores y sus requerimientos.

El proyecto también contempla de manera mensual durante los 6 meses de actividades de estimulación neurológica tales como lectura, canto, películas, etc. A través de profesional en psicología. y de actividades de relación interpersonal y ocupación del tiempo libre con otros ancianos, con apoyo de profesional en terapia ocupacional, en este mismo paquete de atención se le suministrará 600 elementos de

aseo y cuidado personal, ropa de cama, aseo de habitación, lavado y cuidado general.

AÑO	OBJETO	UBICACIÓN	VALOR
2018	APOYO PARA LA PROMOCIÓN DEL BIENESTAR INTEGRAL DE LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO TOTAL DE ABANDONO EN EL DISTRITO DE RIOHACHA DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	RIOHACHA	30.000.000
2020	APOYO PARA BRINDAR ATENCIÓN Y BIENESTAR A LOS ADULTOS MAYORES QUE SE ENCUENTRAN EN ESTADO DE VULNERABILIDAD EN EL DISTRITO DE RIOHACHA	RIOHACHA	$64.975.000
2020	FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA PROPORCIONAR BIENESTAR INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO DE ABANDONO DEL DISTRITO DE RIOHACHA	RIOHACHA	$ 55.725.000
2021	FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA PROPORCIONAR BIENESTAR INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES EN ESTADO DE ABANDONO DEL DISTRITO DE RIOHACHA	RIOHACHA	$ 299.999.000

5. VENTAJAS QUE REPRESENTA PARA LA ENTIDAD ESTATAL LA CELEBRACIÓN DEL PRESENTE CONTRATO EN VIRTUD DEL DECRETO 092 DE 2017.

Las ventajas que representa para la entidad adelantar el presente proceso, radican en los siguientes aspectos:

1. La ayuda prestada por las ESAL al Sector PÚBlico resulta desde una óptica social y económica una cooperación óptima y rentable respectivamente, ya que dicha alianza permite al Estado preservar su hegemonía en lo que a función de financiación, regulación, control y en parte, producción y distribución se refiere. Mientras que las organizaciones actuantes en el entorno no lucrativo se centran en labores de producción y distribución de manera exclusiva. Gracias a este modelo mixto de bienestar social, se permite atenuar o eliminar determinadas deficiencias en la actuación del sector PÚBlico.

2. Que existen ESALES con experiencia en la realización de las actividades asociadas al objeto, con otras entidades PÚBlicas; donde se ha evidenciado ejecución eficaz del objeto contractual.
3. Optimización de los recursos: Economía: La contratación con entidades sin ánimo de lucro representa una optimización de los recursos PÚBlicos en términos de economía, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 140 y 150 de la ley 1819 de 2016, las entidades sin ánimo de lucro – ESAL- pueden ser calificadas como contribuyentes del régimen tributario especial, estando sometidos al impuesto de renta y complementario sobre el beneficio neto o excedente a la tarifa ÚNICa del 20% (en promedio 33% para entidades con ánimo de lucro), adicional a ello, dichos beneficios tendrán el carácter de exentos si se reinvierten en programas que desarrollen el objeto social y la actividad meritoria de la entidad; y en consecuencia estarán exentos también de la retención en la fuente. Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta las exenciones en cuanto a estampillas departamentales y distritales. Así las cosas, frente a entidades con ánimo de lucro, este aspecto representa una ventaja en cuanto a optimización de los recursos, teniendo en cuenta que disminuye aspectos tributarios y en consecuencia, se reducen los costos

en el desarrollo del proyecto.

4. Optimización de los recursos: Eficiencia: Las entidades sin ánimo de lucro optimizan los recursos en términos de eficiencia, teniendo en cuenta aspectos como la experiencia en proyectos de utilidad PÚblica similares, el recurso humano que las integra, los equipos y/o estructura física con que cuentan, entre otros aspectos, ofreciendo, una relación equitativa en cuanto a costos-beneficios, maximizando el rendimiento o los resultados con costos menores, alcanzando el mayor grado de satisfacción de las necesidades de la población beneficiaria.
5. Optimización de los recursos: Eficacia: En relación con la optimización en términos de eficacia, se resalta el hecho de que en las entidades sin ánimo de lucro se hace referencia a aquélla cuyo objetivo es distinto a la obtención de beneficios para sus propietarios. Se trata entonces de una entidad orientada a mejorar situaciones en temas referentes a educación, vivienda, salud, fortalecer la cultura, derechos humanos, medio ambiente, recreación, participación, democracia, y en general temas de utilidad PÚblica. En este tipo de entidades las decisiones tomadas por los directivos se encaminan a facilitar los mejores servicios posibles con los recursos disponibles.
6. Optimización de los recursos: Manejo del riesgo: La ESAL, en virtud de su experticia y experiencia en el desarrollo de este tipo de actividades, reduce considerablemente la posibilidad en la ocurrencia de circunstancias que impidan o dificulten el debido desarrollo de los objetivos contractuales y los fines incorporados en el Plan Distrital de desarrollo.

6. ANÁLISIS DE RIESGOS PREVISIBLES.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 4° de la Ley 1150 de 2007, modificatoria de la Ley 80 de 1993, lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 1510 del 2013–compilado por el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015- , la Entidad actuando como contratante dentro del presente proceso, determinará y enumerará los riesgos trasladados al proponente seleccionado, y los que deberán asumir La Entidad, para la ejecución del contrato.

Teniendo en cuenta la autonomía de la voluntad en la contratación estatal, las normas de orden pÚBlico y las buenas costumbres, al igual que los principios consagrados tanto en la Constitución como en la misma ley 80, ley 1150 y su decreto reglamentario 1510 de 2013–compilado por el Decreto 1082 de 2015- , los cuales pueden ser consultados en el documento denominado ESTIMACION, TIPIFICACION Y ASIGNACION DE LOS RIESGOS PREVISIBLES QUE PUEDEN AFECTAR EL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO.

Dado en Riohacha, julio de 2021.

ORIGINAL FIRMADO
OLGA MANJARREZ CUESTA
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL