ESTUDIO DEL SECTOR

PROCESO DE CONTRATACIÓN RÉGIMEN ESPECIAL No. MP-RE-002-2026

"CONVENIO DE ASOCIACIÓN CON ENTIDAD PRIVADA SIN ÁNIMO DE LUCRO DE RECONOCIDA IDONEIDAD"

(Artículo 96 de la Ley 489 de 1998, inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política y Decreto 092 de 2017)

OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y ECONÓMICOS PARA EL ALBERGUE Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y ABANDONO DEL MUNICIPIO DE PALMAR, SANTANDER".

1. ALCANCE Y FINALIDAD DEL ESTUDIO DEL SECTOR

El Municipio de Palmar, Santander, elabora el presente estudio del sector como soporte de planeación del procedimiento competitivo de régimen especial que permitirá seleccionar una entidad privada sin ánimo de lucro - ESAL de reconocida idoneidad para celebrar un convenio de asociación orientado al albergue y atención integral de adultos mayores en condición de vulnerabilidad y abandono.

El análisis se estructura de conformidad con las recomendaciones de la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente, atendiendo la naturaleza, objeto, valor, plazo, riesgos, condiciones de ejecución, disponibilidad de oferta y necesidad pública que se pretende satisfacer. Por tratarse de un convenio de asociación con ESAL, el análisis no se limita a una comparación de precios, sino que incorpora variables de idoneidad, capacidad operativa, autorización de funcionamiento, experiencia, sostenibilidad financiera, condiciones técnicas del servicio y manejo del riesgo.

El estudio tiene como finalidad: i) comprender el contexto del servicio requerido; ii) identificar la demanda histórica y la oferta potencial de ESAL idóneas; iii) verificar condiciones económicas y técnicas observadas en procesos comparables; iv) sustentar el presupuesto proyectado, los aportes y la forma de giro; y v) definir condiciones que permitan una selección objetiva, plural y proporcional de la entidad asociada.

2. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

La metodología aplicada se basó en la revisión documental y comparativa de fuentes públicas, institucionales y presupuestales, así como en la información disponible en los documentos de planeación del proceso. La profundidad del análisis se definió de acuerdo con la complejidad del objeto, el régimen especial aplicable, la población beneficiaria, la duración del convenio y el valor de los aportes comprometidos.

- ✓ Documentos de planeación del proceso: estudio previo, invitación pública, presupuesto proyectado, matriz de riesgos, condiciones de ejecución y cronograma.

- ✓ Consulta de procesos comparables en SECOP I y SECOP II relacionados con convenios de asociación o régimen especial para atención integral de adultos mayores, Centros de Bienestar y Centros Vida.
- ✓ Revisión del comportamiento histórico de procesos similares adelantados por el Municipio de Palmar, Santander.
- ✓ Revisión normativa aplicable al régimen ESAL, al servicio de atención de adultos mayores, a la destinación de recursos de Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los incentivos o reglas de desempate aplicables.
- ✓ Análisis técnico y económico de los componentes requeridos: personal, alimentación, servicios públicos, elementos de aseo, funcionamiento, garantía, equipamiento y aporte en especie del inmueble.

3. CONTEXTO GENERAL DEL SECTOR Y DEL SERVICIO REQUERIDO

El objeto se ubica en el sector de inclusión social y bienestar social, específicamente en la atención integral de población adulta mayor en situación de desprotección social o familiar. El servicio requerido corresponde al funcionamiento de un Centro de Bienestar del Adulto Mayor, con componentes de alojamiento, alimentación, cuidado básico, acompañamiento, apoyo nutricional, bienestar social y servicios de apoyo al funcionamiento.

La población adulta mayor beneficiaria constituye un grupo sujeto de especial protección constitucional. En el municipio se ha identificado la necesidad de garantizar la continuidad de la atención de un promedio aproximado de dieciocho (18) a veinte (20) adultos mayores de sesenta (60) años o más, en condición de vulnerabilidad, abandono, aislamiento o carencia de soporte social. Esta condición exige que el análisis del sector considere no solo el valor económico del servicio, sino también la continuidad de la atención, la seguridad de los beneficiarios, la idoneidad del operador, la disponibilidad de personal, la calidad alimentaria y la capacidad de respuesta frente a situaciones de discapacidad o dependencia funcional.

De acuerdo con la clasificación del bien o servicio, el proceso se relaciona con servicios geriátricos, asistencia personal, bienestar social y organizaciones de asistencia a los adultos mayores, conforme a las siguientes clasificaciones UNSPSC:

Clasificación UNSPSC	Descripción
85121606	Servicios geriátricos
90152101	Servicios de asistencia personal
93141506	Servicios de bienestar social
94131607	Organizaciones de asistencia a los adultos mayores

4. MARCO REGULATORIO Y CONDICIONES HABILITANTES DEL SECTOR

El proceso se estructura como convenio de asociación con entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política y los artículos 5, 6, 7 y 8 del Decreto 092 de 2017. El artículo 4 del Decreto 092 de 2017 se emplea como regla

procedimental para la convocatoria, publicación de indicadores, plazo razonable para presentar propuestas y evaluación comparativa de ofertas, sin alterar la naturaleza jurídica del convenio de asociación.

La ESAL que participe debe acreditar reconocida idoneidad, objeto estatutario relacionado con el servicio, experiencia pertinente, capacidad organizacional y operativa, sostenibilidad financiera razonable y autorización de funcionamiento vigente como Centro de Bienestar del Adulto Mayor en el Municipio de Palmar, Santander. Esta autorización es determinante para la ejecución material del objeto, conforme a las condiciones mínimas previstas para este tipo de instituciones y a la Ley 1315 de 2009.

El servicio se financia con recursos orientados al bienestar del adulto mayor, particularmente los asociados a la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, en el marco de la Ley 687 de 2001 y sus modificaciones, así como con los aportes determinados por las partes. El Decreto 287 de 2026 se incorpora en lo compatible con la naturaleza del convenio, mediante medidas de accesibilidad, ajustes razonables, atención diferencial y condiciones especiales de ejecución en favor de personas con discapacidad. La Ley 2479 de 2025 se considera únicamente en lo relativo al factor de desempate de aplicación directa previsto en su artículo 22, sin incorporar el puntaje adicional del artículo 21 por no corresponder al ámbito de este procedimiento y requerir reglamentación para los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF.

5. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

La demanda institucional se origina en la necesidad de garantizar continuidad al servicio de albergue y atención integral de adultos mayores del municipio. La administración municipal ha acudido en la actual vigencia y vigencias anteriores a convenios de régimen especial con ESAL para atender esta población, lo que permite identificar una demanda recurrente, asociada a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia, al número de beneficiarios y al plazo de atención.

Los procesos históricos del Municipio de Palmar muestran que la atención del adulto mayor se ha ejecutado mediante convenios de asociación o instrumentos de régimen especial con entidades sin ánimo de lucro, con giros parciales o finales condicionados a informes de ejecución y certificación de supervisión. Para el presente proceso, el plazo de setenta y ocho (78) días calendario y el número estimado de diecinueve (19) beneficiarios justifican un presupuesto superior al de procesos de menor duración, además de incluir componentes específicos como alimentación, personal, elementos de aseo, servicios públicos, garantía y equipamiento básico de apoyo al funcionamiento.

Proceso	Entidad	Valor	Plazo	Forma de giro observada	Garantías/condiciones
MP-RE-009-2025	Palmar, Santander	$ 54.472.992	33 días	Giros parciales según actividades ejecutadas	Cumplimiento 20%; salarios 5%; calidad 20%; RCE 200 SMMLV

MP-RE-007-2024	Palmar, Santander	$31.770.370	1 mes	Giros parciales según actividades ejecutadas	Cumplimiento 20%; salarios 5%; calidad 20%; RCE 200 SMMLV
	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/ Index?noticeUID= CO1.NTC.6984474				
MP-RE-004-2024	Palmar, Santander	$28.210.036	1 mes	Giro único al finalizar, según actividades ejecutadas	Cumplimiento 20%; salarios 5%; calidad 20%; RCE 200 SMMLV
	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6648327				
133-2023	Palmar, Santander	$30.611.847,04	27 días	Pagos parciales según actividades ejecutadas	Cumplimiento 20%; salarios 20%; calidad 20%; RCE 200 SMMLV
	https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=23-12-13865697				

Fuente: consulta de procesos históricos de la entidad en SECOP I y SECOP II, contrastada con la información de planeación del presente proceso

6. ANÁLISIS DE LA OFERTA

La oferta potencial para este tipo de convenio está integrada por entidades privadas sin ánimo de lucro con capacidad estatutaria, experiencia e idoneidad para ejecutar programas de atención, protección, alojamiento, bienestar social y cuidado integral de adultos mayores o población vulnerable. A diferencia de un mercado ordinario de proveedores, la selección no puede sustentarse exclusivamente en precio, pues el elemento determinante es la reconocida idoneidad de la ESAL y su capacidad real para operar un Centro de Bienestar bajo condiciones de continuidad, seguridad y calidad.

La oferta efectiva se restringe a las ESAL que, además de contar con objeto social relacionado, acrediten autorización de funcionamiento vigente como Centro de Bienestar del Adulto Mayor en el Municipio de Palmar, Santander, o demuestren la ejecución en un establecimiento que cuente con dicha autorización, según las reglas del proceso. Esta condición es proporcional y necesaria, porque el convenio involucra población vulnerable y prestación de servicios de alojamiento y cuidado básico.

La revisión de procesos comparables evidencia la existencia de ESAL que han ejecutado convenios similares en Santander y en otros territorios, con esquemas de aportes de las partes, garantías de cumplimiento, salarios, calidad del servicio y responsabilidad civil extracontractual. Esta información respalda la viabilidad del procedimiento competitivo y la posibilidad de comparar propuestas bajo indicadores objetivos de idoneidad, experiencia, eficiencia, economía, calidad y manejo del riesgo.

Proceso comparable	Entidad contratante	ESAL/operador	Valor	Plazo	Aspectos relevantes
REGIMEN ESPECIAL - 010-2025	Barichara, Santander	Hogar San Antonio De La Parroquia De Barichara	$84.629.740.00	25 días	Atención integral de adultos mayores; pagos

					parciales; no solicita garantías.
	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.9098428&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true				
CONVENIO ESPECIAL-CE-CONTRATO-134-2025	El Playon, Santander	Fundación Samaritanos En Cristo	$159.671.328,00	104 días	Atención integral de adultos mayores; pagos parciales; garantías de cumplimiento, salarios, calidad del servicio y RCE.
	https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=25-12-14362559				
001-2025	La Paz, Santander	Manantial de Experiencias	$190.983.450.00	150 días	Atención integral de adultos mayores; pagos parciales; garantías de cumplimiento, salarios y calidad del servicio.
	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.7800053&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true				
CONCOOP-001-2024-1	Santa Helena del Opón, Santander	FUNDEHUELLA	$104.260.800	120 días	Atención integral de adultos mayores; pagos parciales; garantías de salarios, calidad, anticipo y RCE.
	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.5568456&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true				

Fuente: consulta de procesos publicados en SECOP. Los procesos comparables se emplean como referente de mercado y no sustituyen el análisis propio de necesidad, presupuesto, riesgos e idoneidad del presente proceso.

7. ANÁLISIS ECONÓMICO Y ESTUDIO DE PRECIOS

El presupuesto se determinó con base en la necesidad real del servicio, el número estimado de beneficiarios, el plazo de ejecución, los componentes técnicos requeridos para la operación del Centro de Bienestar y los antecedentes contractuales consultados. Dado que

el objeto corresponde a un convenio de asociación y no a una adquisición simple de bienes, la estimación económica combina análisis histórico, revisión de procesos comparables y estructuración por componentes de costo.

El valor total del proyecto asciende a **CIENTO SEIS MILLONES QUINIENTOS DOCE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE ($106.512.700)**, integrado por aportes en dinero y en especie del Municipio y por aporte de la ESAL. Este valor guarda correspondencia con un plazo de setenta y ocho (78) días calendario, la atención estimada de diecinueve (19) adultos mayores y la inclusión de componentes de personal, alimentación, servicios públicos, elementos de aseo, gastos de funcionamiento, garantía y un bien de apoyo operativo.

Componente	Valor total	Aporte Municipio	Aporte ESAL	Justificación
Aporte en dinero - Personal	$38.384.580	$38.384.580	$0	Coordinación/acompañamiento, auxiliares de enfermería, servicios generales y manipulación de alimentos.
Aporte en dinero - Otros gastos de funcionamiento	$67.008.820	$64.207.420	$2.801.400	Alimentación, seguro funerario, elementos de aseo, servicios públicos, garantía y lavadora de apoyo operativo.
Aporte en especie - Instalaciones físicas	$1.119.300	$1.119.300	$0	Valoración del inmueble donde funciona el Centro de Bienestar durante el plazo de ejecución.
Total proyecto y aportes	**$106.512.700**	**$103.711.300**	**$2.801.400**	Aportes determinados y soportados en el presupuesto proyectado.

Para efectos de comparación, el valor proyectado por beneficiario/día se estima dividiendo el valor total del proyecto entre diecinueve (19) beneficiarios y setenta y ocho (78) días de ejecución, sin perjuicio de que la ejecución se certifique con base en actividades efectivamente realizadas, soportes físicos y financieros y verificación de la supervisión. Este cálculo es indicativo y no reemplaza el presupuesto por componentes aprobado en los documentos del proceso.

8. COSTOS INDIRECTOS Y CARGAS TRIBUTARIAS ESTIMADAS

Los costos indirectos, estampillas, impuestos, tasas y contribuciones se proyectan con carácter informativo para que la ESAL evalúe su flujo de caja y la suficiencia de su propuesta. Su aplicación concreta dependerá de la naturaleza jurídica de la ESAL seleccionada, de la base gravable que corresponda y de la normativa vigente al momento de cada giro. Estos descuentos no podrán trasladarse al Municipio como costos adicionales no previstos ni afectar la prestación efectiva del servicio.

ORDEN	DETALLE	%
	Bienestar adulto mayor (art 246 código de rentas)	4

MUNICIPAL (acuerdos municipales No 020 de 2020, 014 de 2022 y 008 de 2023)	Procultura (art 229 Código de rentas)	2
	Industria y comercio (Art 69 Código de rentas)	1
	Sobre tasa bomberil 10% de industria comercio (art 183 Código de rentas)	0,1
	Papelería desde $ 0 a 100 SMMLV (art. 290 acuerdo 020 de 2020 modificado por el acuerdo 014 de 2022)	0,6
	Pro - deporte y recreación (art. 274), no aplica a personas naturales (parágrafo 1º art, 270 del mismo acuerdo)	2
	Pro - justicia familiar (art 24 acuerdo 008 de 2023), no aplica CPS cuyo pago de honorarios mensual sea inferior a 10 SMLMV	2
DEPARTAMENTAL	Pro UIS	2
	Pro Hospital	2
Total aproximado descuentos persona jurídica (régimen especial)		**15,7**

9. CONDICIONES CONTRACTUALES DERIVADAS DEL ANÁLISIS DEL SECTOR

Con fundamento en el análisis de demanda, oferta, procesos comparables, riesgos y capacidad presupuestal, se consideran procedentes las siguientes condiciones para el convenio:

- ✓ Modalidad y régimen: convenio de asociación con ESAL de reconocida idoneidad, seleccionado mediante procedimiento competitivo de régimen especial, con aplicación del artículo 4 del Decreto 092 de 2017 como regla procedimental de competencia.
- ✓ Plazo: setenta y ocho (78) días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, plazo coherente con la disponibilidad presupuestal y la necesidad de continuidad del servicio.
- ✓ Forma de giro: giros parciales hasta el noventa por ciento (90%) del valor total del convenio, proporcionales al avance físico y financiero certificado, y giro final mínimo del diez por ciento (10%) una vez se suscriba el acta de terminación y se presenten los informes y soportes requeridos.
- ✓ Garantía de seriedad de la oferta: diez por ciento (10%) del presupuesto oficial, con vigencia de tres (3) meses desde la fecha de cierre, como mecanismo de protección frente al retiro de oferta, falta de suscripción o falta de otorgamiento de garantía contractual.
- ✓ Garantía contractual: cumplimiento general 20%, salarios y prestaciones 5%, calidad del servicio 20% y responsabilidad civil extracontractual por 200 SMMLV, conforme a la naturaleza del servicio, la población beneficiaria y los riesgos previsibles de ejecución.
- ✓ Condiciones especiales de ejecución: incorporación de medidas razonables de accesibilidad, trato digno, ajustes razonables, atención diferencial y eliminación de barreras para adultos mayores con discapacidad que sean beneficiarios del convenio.

10. RIESGOS SECTORIALES IDENTIFICADOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Riesgo sectorial	Nivel estimado	Medida de mitigación

Oferta limitada de ESAL autorizadas	Media	Exigir autorización de funcionamiento vigente, experiencia pertinente y permitir proponentes plurales conformados por ESAL, sin desnaturalizar el régimen especial.
Interrupción del servicio de atención integral	Alta	Forma de giro por avance certificado, obligación de informes, supervisión permanente y garantías de cumplimiento y calidad.
Insuficiencia o rotación de personal de cuidado	Media	Exigir personal mínimo conforme a Ley 1315 de 2009, verificación al inicio y seguimiento de seguridad social y SST.
Variación de costos de alimentación y funcionamiento	Media	Presupuesto por componentes, revisión de viabilidad económica de la oferta y obligación de no afectar la calidad del servicio.
Barreras de acceso para adultos mayores con discapacidad	Media	Condiciones especiales de ejecución, ajustes razonables, atención diferencial y seguimiento por supervisión.
Uso inadecuado de recursos de destinación específica	Media	Giros contra informes físicos y financieros, actas parciales, soportes contables y certificación de supervisión.
Riesgos de responsabilidad frente a terceros o beneficiarios	Media	Garantía de responsabilidad civil extracontractual, deber de indemnidad, protocolos de atención y seguimiento del supervisor.

11. INCORPORACIÓN DE ENFOQUES SOCIALES Y MEDIDAS DE POLÍTICA HORIZONTAL

El análisis del sector permite incorporar medidas de política horizontal compatibles con el objeto y el régimen especial, sin afectar la idoneidad requerida ni restringir injustificadamente la participación. En tal sentido, el proceso contempla criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en los términos definidos en los documentos del proceso; medidas de accesibilidad y condición especial de ejecución en favor de personas con discapacidad de conformidad con el Decreto 287 de 2026; y la aplicación del factor de desempate del artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 en favor de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF, cuando resulte compatible con la calidad de ESAL o estructura plural admitida.

El puntaje adicional del artículo 21 de la Ley 2479 de 2025 no se incorpora como factor de evaluación, por cuanto su ámbito está referido a licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, concurso de méritos y procesos competitivos adelantados por entidades que no aplican el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; adicionalmente, requiere reglamentación para definir los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF. Esta precisión se refleja en la invitación pública y en los documentos del proceso.

12. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DEL SECTOR

De la revisión del contexto normativo, técnico, económico y de oferta se concluye que el procedimiento competitivo de régimen especial para celebrar un convenio de asociación

con una ESAL de reconocida idoneidad es una alternativa técnica, jurídica, administrativa y financieramente viable para satisfacer la necesidad pública identificada.

Los procesos comparables y antecedentes históricos muestran que el servicio de atención integral a adultos mayores se ejecuta usualmente mediante esquemas de aportes entre entidad territorial y ESAL, con giros condicionados al avance y garantías asociadas al cumplimiento, salarios, calidad del servicio y responsabilidad civil extracontractual. Estas condiciones son coherentes con el presente proceso.

El presupuesto proyectado se encuentra soportado en la estructura de costos del servicio, el número estimado de beneficiarios, el plazo de ejecución, los componentes mínimos de funcionamiento y los aportes de las partes. La forma de giro propuesta protege la correcta inversión de los recursos públicos y permite verificar la ejecución real del convenio.

Los requisitos de participación, experiencia, sostenibilidad financiera, capacidad organizacional, autorización de funcionamiento y condiciones de calidad son proporcionales al objeto y necesarios para proteger a una población adulta mayor vulnerable.

En consecuencia, el estudio del sector respalda la apertura del proceso de régimen especial y la selección objetiva de la ESAL asociada.

Junio 22 de 2026

BLANCA JOHANA CALDERON CALA
Secretaria de Desarrollo Económico y Social Municipal

Proyectó y revisó en lo técnico: Equipo externo de contratación – EMCOPROSAN - Eliseo Silva Becerra – Coordinador
Revisó Jurídicamente: Manuel Enrique Niño Gómez- Asesor Jurídico Externo
Aprobó: Blanca Johana Calderón Cala - Secretaria de Desarrollo Económico y Social Municipal