| GOBIERNO DE CALDAS | ANÁLISIS DEL SECTOR |
|---|---|

**MODALIDAD DE SELECCIÓN:** CONTRATACIÓN DIRECTA - CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

## ANÁLISIS DEL SECTOR

El presente análisis del sector se realiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, según el cual la entidad estatal debe efectuar, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgos, dejando constancia de dicho análisis en los documentos del proceso.

Para el caso concreto, el análisis se efectúa atendiendo la naturaleza jurídica del proceso, esto es, **contratación directa mediante convenio interadministrativo entre entidades estatales**, cuyo objeto se orienta a aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros entre el Departamento de Caldas y los municipios del Departamento, con el fin de garantizar la atención de personas mayores mediante el fortalecimiento de Centros Vida, Centros de Bienestar, Centros de Protección Social del Adulto Mayor y demás modalidades de atención permitidas por la normativa vigente.

En consecuencia, al tratarse de un convenio interadministrativo, el análisis del sector no se enfoca exclusivamente en identificar proveedores privados o en comparar ofertas de mercado, sino en verificar la procedencia jurídica de la modalidad, la competencia de las entidades intervinientes, la capacidad institucional de los municipios, la fuente de financiación, la destinación específica de los recursos, la alternativa más idónea para satisfacer la necesidad pública y los riesgos asociados a la ejecución territorial del programa.

### 1. Perspectiva legal:

El artículo 113 de la Constitución Política establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Así mismo, establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 305 de la Constitución Política, corresponde al Gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y la ley.

Así mismo, el municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, tiene competencias constitucionales y legales relacionadas con el mejoramiento social de sus habitantes, la ejecución de programas sociales, la atención de población vulnerable, la participación comunitaria y la articulación territorial de políticas públicas.

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que, en virtud de los principios de coordinación y colaboración, las entidades públicas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, y prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 consagra el principio de coordinación, conforme al cual las autoridades deben concertar sus actividades con las de otras instancias estatales para el cumplimiento de sus cometidos y el reconocimiento de los derechos de los particulares.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 autoriza a las entidades públicas para asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

En materia contractual, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 dispone que, al celebrar contratos y con su ejecución, las entidades estatales buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

A su vez, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007 establece como causal de contratación directa los contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de estos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

De conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, la modalidad de selección para la contratación entre entidades estatales es la contratación directa y, en consecuencia, le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del mismo decreto. Este último exige que la entidad estatal expida acto administrativo de justificación de la contratación directa, indicando la causal invocada, el objeto contractual, el presupuesto, las condiciones exigidas al conviniente y el lugar de consulta de los estudios y documentos previos.

En ese sentido, la modalidad de selección procedente para el presente proceso es la **contratación directa mediante convenio interadministrativo**, toda vez que se celebrará entre entidades estatales —Departamento de Caldas y municipios— y las obligaciones derivadas del convenio guardan relación directa con las competencias de las entidades ejecutoras, orientadas a la atención social de personas mayores, el fortalecimiento de Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del Adulto Mayor, y la ejecución territorial de programas sociales.

Por lo tanto el valor estimado del presente convenio interadministrativo asciende a la suma de **CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TRECE PESOS M/CTE ($135.077.213 COP)**, correspondiente a los aportes financieros concurrentes del Departamento de Caldas y del Municipio de La Merced, Caldas, destinados a la ejecución de las actividades previstas en la ficha técnica aprobada para los componentes de Centro Vida/Día y Centro de Protección Social del Adulto Mayor.

Para tal efecto, y en aplicación del numeral 13 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el Departamento de Caldas cuenta con el **Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3500048438 del 25**

**de junio de 2026, por valor de NOVENTA Y CINCO MILLONES TREINTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($95.032.156 COP)**, mediante el cual se respaldan los recursos financieros a su cargo para la ejecución del presente convenio interadministrativo. Por su parte, el Municipio de La Merced, Caldas, además de concurrir con los aportes técnicos y administrativos necesarios para el cumplimiento del objeto convenido, realizará un aporte financiero en calidad de contrapartida por valor total de **CUARENTA MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE ($40.045.057 COP),** respaldado mediante el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1033 del 08 de julio de 2026, por valor de **VEINTIOCHO MILLONES TREINTA Y UN MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE ($28.031.540 COP)**, destinado al componente de Centro Vida/Día, y el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1032 del 08 de julio de 2026, por valor de **DOCE MILLONES TRECE MIL QUINIENTOS DIECISIETE PESOS M/CTE ($12.013.517 COP),** destinado al componente de Centro de Protección / Centro de Bienestar del Adulto Mayor.

## 2. Naturaleza del convenio interadministrativo y alternativa de ejecución:

Los convenios interadministrativos son acuerdos de voluntades celebrados entre entidades públicas, orientados a la cooperación, coordinación, concurrencia y apoyo institucional para el cumplimiento de fines comunes. En esta clase de instrumentos no se persigue un interés puramente económico ni un intercambio patrimonial en sentido estricto, sino la articulación de competencias, capacidades, recursos y responsabilidades públicas para satisfacer necesidades colectivas.

Para el presente caso, la necesidad pública consiste en garantizar la atención de personas mayores en los 27 municipios del Departamento de Caldas, especialmente aquellas en condición de vulnerabilidad, pobreza, abandono, aislamiento, dependencia o carencia de redes de apoyo, mediante programas y servicios en Centros Vida, Centros de Bienestar, Centros de Protección Social del Adulto Mayor y otras modalidades de atención autorizadas por la normativa vigente.

**En el análisis de alternativas se identifican tres posibles formas de satisfacer la necesidad**:

- La primera alternativa es la ejecución directa por parte del Departamento. No obstante, esta opción resulta limitada frente a la necesidad de presencia territorial permanente, identificación de beneficiarios, seguimiento local, articulación comunitaria y conocimiento directo de las dinámicas municipales.

- La segunda alternativa es la contratación de un operador privado para la prestación de servicios específicos. Esta alternativa puede resultar viable para componentes puntuales, pero no sustituye la competencia institucional de los municipios ni la obligación de concurrencia territorial en la ejecución de programas sociales dirigidos a personas mayores.

- La tercera alternativa es la celebración de convenios interadministrativos con los municipios del Departamento de Caldas. Esta opción resulta jurídicamente procedente, técnica y administrativamente idónea, porque permite articular competencias entre el Departamento y los municipios, garantizar presencia territorial, optimizar la ejecución de recursos de destinación específica y fortalecer la capacidad local de atención a las personas mayores.

Por lo anterior, la alternativa más adecuada es la celebración de convenios interadministrativos, en tanto permite ejecutar recursos públicos con enfoque territorial, asegurar la corresponsabilidad

institucional y garantizar que las actividades se desarrollen en relación directa con las necesidades de cada municipio.

### 3. Perspectiva comercial:

Por tratarse de un convenio interadministrativo, la perspectiva comercial no se analiza bajo la lógica de competencia ordinaria entre proveedores privados, sino desde la identificación de la alternativa institucional más adecuada para satisfacer la necesidad pública. En este caso, el "sector" relevante corresponde al sector público territorial y al sector social de atención a personas mayores, en el cual concurren el Departamento, los municipios, los Centros Vida, los Centros de Bienestar y los Centros de Protección Social del Adulto Mayor.

El objeto del proceso no está dirigido a adquirir un bien o servicio estandarizado en el mercado, sino a articular esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con entidades municipales para garantizar la atención integral de personas mayores. Por ello, la selección de la modalidad no se fundamenta en la comparación de pluralidad de ofertas, sino en la habilitación legal de la contratación directa entre entidades estatales, en la competencia territorial de los municipios y en la necesidad de ejecutar recursos de destinación específica con enfoque municipal.

En este contexto, los municipios del Departamento de Caldas constituyen los aliados institucionales idóneos, en tanto conocen la población beneficiaria, tienen presencia territorial, articulan los servicios sociales locales y desarrollan acciones orientadas al bienestar de las personas mayores.

### 4. Perspectiva organizacional:

Desde la perspectiva organizacional, el Departamento de Caldas, a través de la Secretaría de Integración y Desarrollo Social, cuenta con competencia para coordinar, concurrir, hacer seguimiento y orientar la ejecución de programas sociales dirigidos a población vulnerable, en especial personas mayores.

Por su parte, los municipios del Departamento de Caldas cuentan con estructura administrativa local, conocimiento del territorio, capacidad de identificación de beneficiarios, articulación con Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, y relación directa con redes comunitarias e institucionales que permiten ejecutar las actividades en cada jurisdicción.

El documento cargado identifica que el proyecto se encuentra asociado al programa **"Fortalecimiento del Tejido Social en Caldas"** y al proyecto denominado **"Contribución al fortalecimiento de programas y acciones para la atención y garantía de derechos de las personas mayores y con discapacidad en el Departamento de Caldas"**, con código BPIN 202500000043823, orientado a favorecer aproximadamente a 6.000 personas mayores vulnerables.

Esta información debe conservarse en el estudio de sector, porque evidencia la articulación entre la contratación, el banco de proyectos, la planeación institucional y la población beneficiaria.

En consecuencia, desde el punto de vista organizacional, el convenio interadministrativo permite distribuir responsabilidades entre el Departamento y los municipios en Caldas, bajo un esquema de coordinación, seguimiento, reporte, supervisión y ejecución territorial de las actividades.

**5. Perspectiva técnica:**

Desde el punto de vista técnico, el proceso se enmarca en la prestación y fortalecimiento de programas de atención integral a personas mayores, conforme a la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, la Ley 1251 de 2008, la Ley 1276 de 2009, la Ley 1315 de 2009, la Ley 1850 de 2017, la Ley 2055 de 2020, el Decreto 681 de 2022 y la normativa departamental aplicable.

Las actividades del convenio deberán orientarse a garantizar servicios integrales dirigidos a personas mayores, con énfasis en población vulnerable, mediante componentes de atención social, psicosocial, alimentaria, recreativa, cultural, ocupacional, de salud, fortalecimiento de redes de apoyo, inclusión, bienestar y mejoramiento de la calidad de vida.

El estudio actual relaciona programas y servicios para Centros Vida, tales como salud mental, autocuidado, fisioterapia, musicoterapia, terapias ocupacionales, atención social, atención psicológica, alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento, deporte, cultura, recreación, encuentros intergeneracionales, promoción del trabajo asociativo, redes de apoyo, uso de internet y auxilio exequial mínimo. También identifica servicios para centros de larga estancia, tales como alimentación, hospedaje, salud y auxilio exequial.

Estos componentes deben mantenerse, pero organizados como parte del alcance técnico del convenio y diferenciando la modalidad de atención: Centros Vida, Centros de Bienestar, Centros de Protección Social o centros de larga estancia, según corresponda.

**6. Perspectiva financiera:**

La perspectiva financiera se fundamenta en la existencia de recursos de destinación específica provenientes de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, destinados a la atención de personas mayores y al fortalecimiento de Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del Adulto Mayor.

El estudio actual cita la regla de destinación del 70% para Centros Vida y 30% para Centros de Bienestar. No obstante, debe ajustarse el fundamento principal, porque actualmente no basta citar la Ley 1850 de 2017 como soporte central; debe citarse la **Ley 687 de 2001, modificada por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019**, en armonía con la Ordenanza 816 de 2017 del Departamento de Caldas y sus modificaciones vigentes.

En el ámbito departamental, la Ordenanza 816 de 2017, Estatuto de Rentas del Departamento de Caldas, regula la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor y contempla la destinación de los recursos. Esta regla debe entenderse de manera armónica con la normativa nacional vigente, que establece la destinación del 70% para Centros Vida y 30% para Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del Adulto Mayor.

Por lo anterior, la ejecución financiera del convenio deberá observar la disponibilidad presupuestal, el proyecto inscrito en el banco de programas y proyectos, la destinación específica de los recursos de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, los porcentajes legal y de ordenanzas establecidas, además de los criterios de focalización de la población beneficiaria.

## 7. Perspectiva de riesgos:

El artículo 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015 ordena a la entidad evaluar el riesgo que el proceso de contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías expedidos por Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, no resulta recomendable afirmar que, por tratarse de un convenio interadministrativo, no existen riesgos significativos. El estudio actual indica que no se advierten riesgos significativos y se limita a mencionar la designación de supervisor. Esa redacción debe ajustarse, porque la existencia de entidades públicas como partes del convenio no elimina los riesgos de ejecución, seguimiento, focalización, reporte o destinación de recursos.

Para este proceso se identifican, como mínimo, los siguientes riesgos previsibles:

- **Riesgo jurídico:** que las obligaciones pactadas no guarden relación directa con las competencias de la entidad ejecutora o que se desnaturalice el convenio interadministrativo mediante actividades propias de un contrato de prestación de servicios con operador privado.

- **Riesgo técnico:** deficiencias en la ejecución de actividades, baja calidad en los servicios prestados, incumplimiento de componentes mínimos de atención integral o falta de correspondencia entre las actividades ejecutadas y la modalidad de atención.

- **Riesgo financiero:** destinación inadecuada de los recursos, afectación de los porcentajes 70% / 30%, deficiencias en soportes financieros, pagos sin verificación suficiente o ejecución por fuera del proyecto y rubro correspondiente.

- **Riesgo operativo:** retrasos en el inicio de actividades, baja capacidad administrativa municipal, dificultades en la identificación de beneficiarios o debilidades en la articulación con Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social.
- **Riesgo de supervisión:** entrega incompleta de informes, ausencia de soportes técnicos, falta de evidencia de beneficiarios atendidos, debilidad en la verificación del cumplimiento de obligaciones o inoportunidad en los reportes.
- **Riesgo social:** inadecuada focalización de personas mayores beneficiarias, exclusión de población vulnerable o discontinuidad en la atención.

Como medidas de mitigación, el convenio deberá establecer obligaciones claras para las partes, cronograma de ejecución, criterios de focalización, soportes técnicos y financieros, informes periódicos, verificación previa a desembolsos, seguimiento a la destinación específica, designación formal de supervisor, mecanismos de control y posibilidad de requerimientos o correctivos en caso de incumplimiento.

## 8. Conclusión del análisis del sector:

Conforme al análisis legal, comercial, organizacional, técnico, financiero y de riesgos, se concluye que la celebración de convenios interadministrativos con los municipios del Departamento de Caldas constituye la alternativa más adecuada para satisfacer la necesidad identificada, por cuanto permite articular competencias institucionales, garantizar presencia territorial, ejecutar recursos de destinación específica y fortalecer la atención integral de personas mayores en Centros Vida, Centros

de Bienestar, Centros de Protección Social del Adulto Mayor y demás modalidades de atención permitidas.

En consecuencia, se justifica la modalidad de contratación directa mediante convenio interadministrativo, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el artículo 2 numeral 4 literal c) de la Ley 1150 de 2007, los artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.2.1.4.1 y 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, y demás normas concordantes aplicables.

Dado en Manizales, Caldas, el 31 de Julio de 2026

**SANDRA PATRICIA ALVAREZ CASTRO**
Secretaria de Despacho
Secretaria de Integración y Desarrollo Social
Gobernación de Caldas.

Proyectó: Leidy Guerrero Maya - Abogada- Especializada Contratista SIDS.