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 el Departamento de Caldas y el Municipio de Palestina, cuyo objeto consiste en "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la dignificación de las personas mayores, del municipio de Palestina, en el Departamento de Caldas".

En consecuencia, al tratarse de un convenio interadministrativo, el análisis del sector no se enfoca exclusivamente en identificar proveedores privados o comparar ofertas de mercado, sino en verificar la procedencia jurídica de la modalidad, la competencia y capacidad institucional del Municipio de Palestina, las fuentes 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 de Palestina, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, tiene competencias constitucionales y legales relacionadas con el mejoramiento social

de sus habitantes, la atención de población vulnerable y la prestación de servicios sociales a las personas mayores, en coordinación con las entidades departamentales y nacionales competentes.

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 el Departamento de Caldas y el Municipio de Palestina y las obligaciones derivadas del convenio guardan relación directa con las competencias de ambas entidades en materia de atención social, protección y garantía de derechos de las personas mayores.

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 continuidad de la atención integral de ciento sesenta y seis (166) personas mayores del Municipio de Palestina: cien (100) beneficiarias de Centro Vida/Día y sesenta y seis (66) de los Centros de Protección Social Santa Ana y San Cayetano, con prioridad para quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, pobreza, abandono, aislamiento, dependencia, maltrato o carencia de redes de apoyo.

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 y caracterización de beneficiarios, seguimiento local, articulación comunitaria y conocimiento directo de las dinámicas del Municipio de Palestina.

- 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 del Municipio ni la obligación de concurrencia territorial en la ejecución de programas sociales dirigidos a personas mayores.

- La tercera alternativa es la celebración de un convenio interadministrativo con el Municipio de Palestina. Esta opción resulta jurídicamente procedente, técnica y administrativamente idónea, porque permite articular competencias con el Departamento, 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 del convenio interadministrativo con el Municipio de Palestina, en tanto permite ejecutar los recursos con enfoque territorial, asegurar la corresponsabilidad institucional y garantizar que las actividades se desarrollen en relación directa con la población y las modalidades de atención aprobadas.

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, el Municipio de Palestina, el Centro Vida/Día y el Centro 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 técnicos, administrativos y financieros para garantizar la atención integral de personas mayores. Por ello, la selección de la modalidad no se fundamenta en la comparación de una pluralidad de ofertas, sino en la habilitación legal de la contratación directa entre entidades estatales, la competencia territorial del Municipio y la necesidad de ejecutar recursos de destinación específica.

En este contexto, el Municipio de Palestina constituye el aliado institucional idóneo por su conocimiento de la población beneficiaria, presencia territorial, articulación con los servicios sociales y de salud, relación con redes comunitarias y capacidad de coordinación local para ejecutar las actividades previstas en la ficha técnica aprobada.

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, el Municipio de Palestina cuenta con estructura administrativa local, conocimiento del territorio, capacidad de identificación de beneficiarios, articulación con Centro Vida/Día y Centro de Protección Social, y relación directa con redes familiares, comunitarias e institucionales que permiten ejecutar y hacer seguimiento a las actividades en su jurisdicción.

El proceso 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", identificado con código BPIN 202500000043823 y BPID DSO-P-260071.

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 del Municipio de Palestina.

En consecuencia, desde el punto de vista organizacional, el convenio permite distribuir responsabilidades entre el Departamento y el Municipio de Palestina, bajo un esquema de coordinación, seguimiento, reporte, supervisión, trazabilidad financiera 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, la Ley 2581 de 2026 y la normativa departamental aplicable.

Las actividades del convenio deberán orientarse a garantizar servicios integrales para las personas mayores beneficiarias, con enfoque de derechos, diferencial y territorial, mediante componentes de atención social, psicosocial, alimentaria, recreativa, cultural, ocupacional, promoción de la salud, fortalecimiento de redes de apoyo, inclusión, bienestar y mejoramiento de la calidad de vida.

La ficha técnica aprobada contempla, para Centro Vida/Día, raciones alimentarias preparadas, raciones para preparar dirigidas a personas mayores de la zona rural dispersa, talento humano, atención primaria en salud, servicios de apoyo, seguro exequial, uso de internet y demás componentes de funcionamiento. Para el Centro de Protección Social contempla alimentación, atención y protección integral, funcionamiento y componentes asociados, de acuerdo con las cantidades, frecuencias y costos aprobados.

La cobertura aprobada corresponde a cien (100) personas en Centro Vida/Día —sesenta y nueve (69) hombres y treinta y una (31) mujeres— y sesenta y seis (66) personas en los Centros de Protección Social Santa Ana y San Cayetano —cuarenta y tres (43) hombres y veintitrés (23) mujeres—. La ficha programa las actividades desde agosto de 2026; el plazo contractual será hasta el 30 de noviembre de 2026, contado a partir de la suscripción del acta de inicio, una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución aplicables.

6. Perspectiva financiera:

La perspectiva financiera se fundamenta en la concurrencia de recursos del Departamento de Caldas y del Municipio de Palestina, destinados a garantizar la atención integral de las personas mayores y el funcionamiento de las modalidades de Centro Vida/Día y Centro de Protección Social del Adulto Mayor.

El valor total estimado del convenio asciende a **DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE ($241.482.000 COP),** financiado con un aporte del Departamento de Caldas por **CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE ($100.000.000 COP),** respaldado mediante CDP No. 3500048742 del 09 de julio de 2026, y un aporte del Municipio de Palestina por **CIENTO CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE ($141.482.000 COP),** respaldado por los CDP Municipales Nos. 113, 99 y 103. La certificación del 24 de julio de 2026, suficientes para cubrir la contrapartida.

La ficha técnica aprobada distribuye el valor consolidado entre Centro Vida/Día por **CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE ($169.037.400 COP)** y los Centros de Protección Social Santa Ana y San Cayetano por **SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE ($72.444.600 COP).** La distribución 70%–30% corresponde a la planeación técnica y financiera aprobada para el convenio y deberá aplicarse en armonía con la Ley 2581 de 2026, la normativa departamental vigente, la continuidad de los servicios, la calidad, la focalización y la

trazabilidad de los recursos.

La ficha técnica estructura el presupuesto a partir de los componentes, actividades, beneficiarios, costos y fuentes de financiación. El valor contractual estimado asciende a **DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE ($241.482.000 COP),** compuesto por aporte del Departamento de Caldas por **CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE ($100.000.000 COP)** y aporte municipal por **CIENTO CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE ($141.482.000 COP).**

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. La naturaleza pública de las partes no elimina los riesgos de planeación, ejecución, seguimiento, focalización, reporte, calidad de los servicios o destinación y trazabilidad de los 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 del Municipio de Palestina 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 o discontinuidad de los servicios, incumplimiento de los componentes aprobados en la ficha técnica o falta de correspondencia entre las actividades ejecutadas y la modalidad de atención.

- **Riesgo financiero:** destinación inadecuada de los recursos, falta de trazabilidad, deficiencias en soportes financieros, pagos sin verificación suficiente, inconsistencias aritméticas o ejecución por fuera del proyecto y de los rubros correspondientes.

- **Riesgo operativo:** retrasos en el inicio de actividades, baja capacidad administrativa municipal, dificultades en la identificación de beneficiarios, fallas en la entrega de alimentación o debilidades en la articulación con Centro Vida/Día y Centro de Protección Social.

- **Riesgo de supervisión:** entrega incompleta de informes, ausencia de soportes técnicos y financieros, 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, afectación de datos personales, discontinuidad en la atención o insuficiente respuesta frente a situaciones de abandono o maltrato.

Como medidas de mitigación, el convenio deberá establecer obligaciones claras para las partes, ficha técnica aprobada como anexo integral, cronograma de ejecución, criterios de focalización, soportes técnicos y financieros, informes periódicos, verificación previa a desembolsos, seguimiento a la destinación y trazabilidad de los recursos, 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 el convenio interadministrativo con el Municipio de Palestina constituye la alternativa más adecuada para satisfacer la necesidad identificada, pues articula competencias institucionales, garantiza presencia territorial, concurre en la financiación y fortalece la atención integral de ciento sesenta y seis (166) personas mayores.

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, la Ley 2581 de 2026 y demás normas concordantes aplicables, previa verificación de la capacidad institucional, el plan operativo, la matriz de riesgos y los mecanismos de seguimiento y trazabilidad.

Dado en Manizales, Caldas, el 28 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 Contratista Especialista en Contratación Pública