

La política en el territorio

Orientaciones pedagógicas para la gestión municipal del envejecimiento y la vejez



Cesar Alejandro Carmona J.



LA POLÍTICA EN EL TERRITORIO

Orientaciones pedagógicas para la gestión municipal del envejecimiento y la vejez

Cesar Alejandro Carmona Jaramillo

Medellín – Colombia

2026





CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL	7
El problema que aborda esta guía	7
Alcance y límites del documento	8
PARTE I.....	9
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO.....	9
Capítulo 1. Envejecimiento y vejez: claves para la comprensión y el accionar institucional.....	9
1.1. Las personas mayores como ciudadanos y sujetos activos de derechos.....	9
1.2. Superación del enfoque asistencial y paternalista.....	9
1.3. Principios orientadores para la gestión institucional del envejecimiento y la vejez	10
1.4. El enfoque de curso de vida y la ciudadanía	11
1.5. Implicaciones prácticas para la gestión municipal	11
1.6. El rol del municipio en la garantía de la ciudadanía en la vejez.....	12
Capítulo 2. Marco normativo, político y operativo aplicable.....	14
2.1. Sentido del marco normativo en la gestión municipal	14
2.2. Constitución Política y tratados internacionales.....	14
2.3. Leyes nacionales aplicables a las personas mayores	16
2.4. Decretos y resoluciones: orientaciones operativas	17
2.5. Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez	18
2.6. Planes de Desarrollo: Articulación de los ejes de la política con el Plan de Desarrollo	19
2.7. Documentos complementarios para la implementación y articulación de la gestión.....	21
2.8. Lectura integrada del marco normativo y operativo aplicable	22
PARTE II.....	24
EL ORDEN DEL SISTEMA (ENTENDER EL TODO).....	24
Capítulo 3. Ecosistema institucional de la vejez en el nivel municipal	25
3.1. El ecosistema institucional: una mirada integral	25
3.2. Niveles del ecosistema institucional de la vejez	26

<i>Nivel estratégico: política pública y planeación del desarrollo</i>	26
<i>Nivel programático: programas y proyectos.....</i>	27
<i>Nivel operativo: servicios y dispositivos de atención.....</i>	28
<i>Instancias de articulación y participación</i>	29
<i>Claridad institucional y distribución de competencias en la gestión del envejecimiento y la vejez.....</i>	30
<i>Síntesis de las instancias y el ecosistema</i>	31
PARTE III.....	34
PROYECTOS Y PROGRAMAS; ECOSISTEMA INSTITUCIONAL	34
Capítulo 4. Programas y proyecto con presencia territorial	34
4.1. La institucionalidad territorial del ecosistema de la vejez	34
<i>Alcance del rol del sector salud</i>	35
<i>Límites del sector salud dentro del ecosistema</i>	36
<i>Claves para la gestión municipal</i>	36
4.2. Instituciones de protección y restablecimiento de derechos	36
<i>Comisarías de Familia</i>	37
<i>Personería Municipal.....</i>	37
<i>Otras autoridades de protección y justicia.....</i>	38
<i>Relación con los servicios y programas municipales</i>	38
<i>Claves para la gestión municipal</i>	38
4.3. Participación ciudadana e instancias de articulación.....	39
Capítulo 5. Programático-operativo operativo del ecosistema de la vejez.....	41
5.1. Los programas y proyectos dentro del ecosistema de la vejez.....	41
<i>Colombia Mayor</i>	42
<i>Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).....</i>	42
<i>El sistema pensional y el pilar solidario.....</i>	43
<i>Centros Día y Centros Vida</i>	43
<i>Centros de larga Estancia o Centros de Protección Social del Adulto Mayor (CPSAM).....</i>	44
<i>Programas municipales de alimentación y apoyo nutricional</i>	44
<i>Otros programas y servicios</i>	45
<i>La Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor dentro del ecosistema de la vejez</i>	46
5.2. Ubicación institucional y criterios clave	46

Lectura integrada del ecosistema institucional	47
PARTE IV	51
ROLES, RESPONSABILIDADES Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL (ORDENAR).....	51
Capítulo 6. Roles y responsabilidades institucionales en la gestión municipal del envejecimiento y la vejez	51
6.1. La importancia de delimitar roles institucionales	51
6.2. Nivel estratégico: responsabilidad de la administración municipal.....	51
<i>Alcaldía y equipo de gobierno</i>	51
<i>Secretaría u oficina rectora del ámbito social</i>	52
6.3. Nivel programático: programas municipales y articulación sectorial	52
6.4. Nivel operativo: servicios de atención directa	53
<i>Centros Día / Centros Vida, CPSAM y servicios afines</i>	53
<i>Coordinadores de servicios</i>	53
6.5. Sector salud: responsabilidades específicas y complementarias.....	53
6.6. Protección y garantía de derechos.....	54
<i>Comisarías de Familia</i>	54
<i>Personería Municipal</i>	54
<i>Instancias de participación y articulación</i>	54
6.7. Principio transversal de corresponsabilidad institucional	55
Capítulo 7. Rutas de articulación interinstitucional	56
7.1. Sentido y función de las rutas de articulación interinstitucional.....	56
7.2. Las rutas no crean nuevas competencias institucionales	56
7.3. Componentes de las rutas de articulación	57
7.4. Activación de las rutas: criterios generales.....	57
7.5. Mesas y comités como mecanismos de articulación de las rutas.....	57
7.6. Evitar errores frecuentes en la articulación de rutas.....	58
7.7. Principio rector: articulación sin delegación indebida	59
Cuadro sintético de rutas de articulación interinstitucional.....	59
PARTE IV	62
DE LA CONFUSIÓN A LAS BUENAS PRÁCTICAS (APLICAR)	62
Capítulo 8. Buenas prácticas para una gestión coherente	62
8.1. Principio rector: jerarquía y coherencia institucional	62



8.3. Buenas prácticas en el nivel de política pública.....	62
8.4. Buenas prácticas en el nivel de planeación (planes).....	63
8.5. Buenas prácticas en el nivel programático	63
8.6. Buenas prácticas en el nivel de proyectos	64
8.7. Buenas prácticas en el nivel de servicios	64
8.8. Buenas prácticas en el manejo de recursos	65
8.9. Buenas prácticas en participación y articulación	65
8.10. Síntesis: gestión coherente y corresponsable.....	65
PARTE V	67
HERRAMIENTAS PRÁCTICAS (USAR)	67
Capítulo 9. Herramientas de apoyo a la gestión municipal	67
9.1. Sentido de las herramientas de apoyo.....	67
9.2. Mapa institucional del envejecimiento y la vejez	67
9.3. Matriz de articulación interinstitucional.....	68
9.4. Checklist de roles y responsabilidades institucionales	68
Capítulo 10. Sentido institucional de una gestión coherente del envejecimiento y la vejez	70
Capítulo 11. El eje articulador de la gestión municipal en envejecimiento y vejez	72
11.1. La necesidad de un eje articulador	72
11.2. La Política Pública de Envejecimiento y Vejez como eje orientador de la acción institucional	72
11.3. La materialización de la política en el nivel municipal	73
11.4. Relación entre política, planes, programas y servicios	73
11.5. Articulación de programas e instituciones bajo el eje de la política pública	74
11.6. Implicaciones para el personal municipal	74



INTRODUCCIÓN GENERAL

El problema que aborda esta guía

La gestión municipal del envejecimiento y la vejez se desarrolla en un escenario institucional complejo, en el que confluyen múltiples normas, políticas públicas, planes de desarrollo, programas, servicios y actores de distintos sectores. Si bien esta diversidad responde a la necesidad de una atención integral a las personas mayores, en la práctica ha generado **confusiones persistentes** que afectan la claridad institucional, la coordinación intersectorial y la efectividad de las acciones municipales.

Uno de los problemas más frecuentes es la **confusión entre los distintos niveles de intervención**, particularmente entre política pública, planes, programas, servicios y proyectos. En muchos contextos municipales, programas específicos o dispositivos operativos —como los Centros Día/Vida o algunos programas nacionales— son asumidos de facto como el espacio donde “se gestiona todo lo relacionado con el adulto mayor”, desconociendo que estos cumplen funciones acotadas y se ubican en un nivel operativo dentro de la gestión pública.

Esta confusión tiene como consecuencia directa la **dilución de responsabilidades institucionales**. Al no existir una lectura clara del sistema, distintas dependencias tienden a trasladar sus obligaciones hacia los **servicios más visibles**, bajo la idea de que la atención a las personas mayores se concentra en un solo lugar. De esta manera, responsabilidades estratégicas, de articulación y de coordinación intersectorial que corresponden a la administración municipal en su conjunto terminan recayendo de informalmente en programas o servicios específicos.

De forma particular, esta situación ha generado una **sobrecarga indebida en algunos cargos y equipos**, como los coordinadores de Centros Día/Vida o los profesionales que tienen a su cargo la los programas de dirigidos a personas mayores. En la práctica, a estos actores se les asignan tareas que exceden su rol operativo, tales como dinamizar la política pública municipal de envejecimiento y vejez, liderar comités interinstitucionales, coordinar sectores diversos o asumir responsabilidades de planeación que no les corresponden institucionalmente. Esta sobrecarga no solo afecta el desempeño de los servicios, sino que también debilita la gobernanza local del tema.

Adicionalmente, la **ausencia de un lenguaje común y de criterios compartidos** entre los equipos municipales profundiza estas dificultades. El uso indistinto de términos como política pública, programa, servicio, estrategia o proyecto impide delimitar





responsabilidades, obstaculiza la articulación entre sectores y genera expectativas que no siempre se ajustan al alcance real de cada actor.

Frente a este escenario, se hace necesario contar con una herramienta orientadora que permita **ordenar el marco institucional**, clarificar roles y responsabilidades, y fortalecer una comprensión compartida de cómo se estructura y se gestiona la política de envejecimiento y vejez en el nivel municipal.

Alcance y límites del documento

Esta guía ha sido elaborada como un **documento orientador dirigido al personal municipal** que trabaja, lidera o coordina acciones relacionadas con las personas mayores. Su propósito es apoyar la comprensión del marco normativo, político y operativo vigente, clarificar responsabilidades institucionales y contribuir a una gestión más coherente, articulada y sostenible.

El documento:

1. **No sustituye** las leyes, políticas públicas, planes de desarrollo ni lineamientos técnicos vigentes.
2. **No establece** nuevas obligaciones legales ni crea programas, servicios o instancias adicionales.
3. **No asigna responsabilidades individuales**, sino que orienta la lectura institucional de los roles existentes.

Su alcance se centra en:

- Ofrecer **criterios claros** para diferenciar niveles de intervención,
- evitar la **dilución y la sobrecarga indebida** de responsabilidades,
- y **promover una articulación interinstitucional** basada en el enfoque de derechos y la corresponsabilidad.

Esta guía debe entenderse como una **herramienta de apoyo para la gestión municipal**, adaptable a las realidades territoriales y sujeta a actualización, cuyo objetivo final es fortalecer la atención integral y digna de las personas mayores.



PARTE I

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Capítulo 1. Envejecimiento y vejez: claves para la comprensión y el accionar institucional

1.1. Las personas mayores como ciudadanos y sujetos activos de derechos

El envejecimiento es un proceso natural y continuo que hace parte del curso de vida de todas las personas. La vejez, como etapa de este proceso, **no constituye una condición homogénea ni implica, por sí misma, dependencia, incapacidad o vulnerabilidad**. Por el contrario, las personas mayores son **ciudadanos y ciudadanas plenos**, con derechos, deberes, capacidades, trayectorias diversas y un papel activo en la vida social, económica, cultural y comunitaria de los territorios.

Desde el ámbito municipal, reconocer a las personas mayores como **sujetos activos de derechos** implica superar visiones reduccionistas que las asocian exclusivamente con la enfermedad, la pobreza o la asistencia social. La gestión pública debe partir del reconocimiento de su autonomía, su experiencia y su capacidad de participación, entendiendo que el envejecimiento se vive de maneras distintas según el contexto social, económico, cultural y territorial.

1.2. Superación del enfoque asistencial y paternalista

Durante décadas, la intervención pública dirigida a las personas mayores estuvo marcada por un enfoque asistencial, centrado en la ayuda, la protección y la atención de necesidades inmediatas. Aunque este enfoque respondió a contextos históricos específicos, en la práctica terminó instalando una relación desigual entre el Estado y las personas mayores, en la que la acción institucional se percibía como un acto de buena voluntad y no como el cumplimiento de una obligación pública.

Superar el enfoque asistencial implica reconocer que las personas mayores **no acceden a servicios por concesión ni por beneficencia**, sino en ejercicio de derechos previamente reconocidos. Cuando un derecho existe, su garantía no depende de la sensibilidad personal de un funcionario, de la voluntad política de una administración o del agradecimiento de quien lo ejerce. El derecho obliga al Estado y a sus instituciones a organizarse, planear y actuar para hacerlo efectivo.



Desde esta perspectiva, la atención a las personas mayores no puede entenderse como un favor, una ayuda ocasional o un gesto de generosidad institucional. Las personas mayores no “reciben” derechos; los **ejercen**. Y el Estado no “otorga” beneficios; **garantiza** condiciones para el ejercicio pleno de esos derechos, de manera continua, sostenible y no discrecional.

Asumir este enfoque transforma también la gestión pública. Los programas, servicios y políticas dirigidas a las personas mayores dejan de ser respuestas aisladas o proyectos temporales y se convierten en **instrumentos institucionales para la realización de derechos**, articulados a la política pública, a los planes de desarrollo y a la acción intersectorial.

1.3. Principios orientadores para la gestión institucional del envejecimiento y la vejez

Reconocer a las personas mayores como titulares de derechos implica asumir que su relación con el Estado no se funda en la asistencia, la caridad ni la gratitud, sino en la **ciudadanía plena y exigible**. Desde este enfoque, la acción pública no se orienta a “ayudar” a las personas mayores, sino a **garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de sus derechos**, de manera continua, articulada y no discrecional.

Estos derechos, al existir, generan obligaciones concretas para la gestión municipal y exigen que las decisiones institucionales se guíen por principios claros que ordenen la planeación, la ejecución de programas y la prestación de servicios. En este sentido, la gestión municipal del envejecimiento y la vejez debe sustentarse en principios que reconozcan a las personas mayores como **ciudadanos y ciudadanas activas**, capaces de participar, decidir e incidir en la vida social y política del territorio.

La gestión municipal del envejecimiento y la vejez debe sustentarse en principios que reconozcan a las personas mayores como ciudadanos activos:

- **Dignidad:** reconocimiento del valor inherente de toda persona mayor, sin condicionarlo a su nivel de autonomía, productividad o estado de salud.
- **Autonomía y autodeterminación:** respeto por la capacidad de decidir sobre su propia vida, incluyendo su participación en programas, servicios y espacios comunitarios.
- **Igualdad y no discriminación por edad:** rechazo de prácticas edadistas que limiten derechos o participación por razón de la edad.
- **Participación social y política:** garantía de espacios reales de participación e incidencia de las personas mayores en la vida pública del municipio.
- **Corresponsabilidad:** reconocimiento de que la garantía de derechos involucra al Estado, la sociedad, la familia y a la persona mayor como sujeto activo.

- 
- **Enfoque territorial:** adecuación de las acciones institucionales a las realidades y dinámicas propias de cada municipio.

1.4. El enfoque de curso de vida y la ciudadanía

El enfoque de derechos se articula con el **enfoque de curso de vida**, el cual reconoce que el envejecimiento no comienza en la vejez ni se limita a una etapa específica del ciclo vital. El envejecimiento es un proceso continuo, acumulativo y socialmente construido, que se configura a lo largo del tiempo a partir de las condiciones en las que las personas viven, trabajan, participan y ejercen su ciudadanía.

Si bien la política pública se denomina de *envejecimiento y vejez*, en la práctica institucional existe una tendencia a concentrar las acciones exclusivamente en la población ya envejecida, abordando la vejez como un estado aislado y no como el resultado de trayectorias de vida. Esta mirada parcial limita el alcance de la política pública y reduce su capacidad preventiva, transformadora y estructural.

Desde un enfoque de curso de vida, la vejez no se entiende como un momento de ruptura, dependencia o pérdida, sino como una etapa más del ejercicio de la ciudadanía, profundamente influenciada por las oportunidades, exclusiones y decisiones acumuladas a lo largo del tiempo. En consecuencia, la gestión municipal no puede restringirse a intervenciones tardías o reactivas, sino que debe incorporar acciones que fortalezcan el envejecimiento digno desde etapas previas de la vida.

Desde esta perspectiva, la gestión municipal del envejecimiento y la vejez debe:

- promover acciones que fortalezcan la autonomía, la participación y el ejercicio de derechos a lo largo de todas las etapas del ciclo vital, y no únicamente en la vejez;
- evitar intervenciones centradas exclusivamente en situaciones extremas o de alta vulnerabilidad, incorporando enfoques preventivos y de promoción;
- comprender la vejez como una etapa con potencialidades, saberes y capacidad de incidencia, y no únicamente como un momento de declive o pérdida.

Asumir el enfoque de curso de vida permite al municipio avanzar hacia una política pública más coherente, integral y sostenible, que reconoce a las personas mayores no solo como destinatarias de acciones, sino como ciudadanos cuya vejez es el resultado de procesos sociales, institucionales y territoriales que comienzan mucho antes.

1.5. Implicaciones prácticas para la gestión municipal

Ubicarse correctamente dentro del contexto normativo, político y operativo del envejecimiento y la vejez es una condición previa para una gestión municipal coherente.



Más que traducirse de inmediato en prácticas específicas, esta ubicación permite comprender desde dónde actúa el municipio, cuáles son sus obligaciones y cómo se articulan las decisiones institucionales.

Desde esta perspectiva, el enfoque de derechos funciona como un **marco de referencia** que orienta la articulación entre leyes, políticas públicas, planes de desarrollo, programas, proyectos y servicios. No indica únicamente *qué* hacer, sino **desde dónde se actúa**, con qué nivel de responsabilidad y bajo qué obligaciones institucionales.

Para la gestión municipal, esto implica comprender que:

- las leyes y los tratados internacionales establecen **obligaciones generales** que el municipio debe traducir en acciones concretas;
- las políticas públicas definen **orientaciones y enfoques**, pero no ejecutan directamente;
- los planes de desarrollo organizan y priorizan la acción institucional en el territorio;
- los programas estructuran la oferta pública;
- y los proyectos y servicios ejecutan acciones específicas dentro de ese marco.

Ubicarse correctamente dentro de esta estructura permite al municipio **ordenar su accionar**, clarificar competencias y evitar que la política pública se diluya en acciones aisladas o que los servicios asuman funciones estratégicas que no les corresponden.

En este sentido, el enfoque de derechos no se agota en una postura ética, sino que se convierte en una **herramienta de lectura institucional**, indispensable para articular de manera coherente el conjunto de decisiones, acciones y responsabilidades que conforman la gestión municipal del envejecimiento y la vejez.

1.6. El rol del municipio en la garantía de la ciudadanía en la vejez

El municipio, en su condición de nivel de gobierno más cercano a la población, cumple un rol central en la **garantía del ejercicio de la ciudadanía en la vejez**, no como una función asistencial o promocional, sino como una **responsabilidad institucional derivada del marco normativo y de la política pública**.

Este rol no se limita a la prestación de servicios ni a la ejecución de programas específicos, sino que se expresa en la capacidad del municipio para **organizar, articular y orientar su acción institucional** de manera coherente, asegurando que las personas mayores puedan ejercer sus derechos en condiciones de dignidad, autonomía y participación.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía en la vejez no depende exclusivamente de acciones dirigidas a las personas mayores, sino de la forma en que el municipio:

- 
- incorpora el enfoque de envejecimiento y vejez en la planeación del desarrollo local;
 - define y respeta las competencias entre política pública, planes, programas y servicios;
 - articula los distintos sectores e instituciones involucrados;
 - y reconoce los espacios de participación como instancias de incidencia y control social, sin trasladarles responsabilidades administrativas.

Así entendida, la promoción de la ciudadanía en la vejez es el **resultado de una gestión institucional ordenada**, más que de intervenciones aisladas o de la voluntad individual de funcionarios o dependencias. Este enfoque permite superar prácticas paternalistas y fortalecer una gestión municipal coherente, previsible y alineada con la garantía de derechos.

Este marco de referencia constituye la base sobre la cual se desarrollan los capítulos siguientes del documento, orientados a **ordenar la acción institucional**, clarificar roles y responsabilidades, y fortalecer la gestión municipal del envejecimiento y la vejez desde una perspectiva normativa, política y operativa.



Capítulo 2. Marco normativo, político y operativo aplicable

2.1. Sentido del marco normativo en la gestión municipal

El marco normativo del envejecimiento y la vejez no constituye un compendio informativo ni una referencia abstracta para la gestión municipal. Su función principal es **ubicar el accionar institucional del municipio dentro de un sistema de obligaciones, competencias y límites claramente definidos**, que orientan la toma de decisiones públicas y ordenan la acción del Estado en el territorio.

En este sentido, conocer el marco normativo no implica únicamente identificar leyes, decretos o resoluciones aplicables, sino **comprender el lugar que ocupa el municipio frente a dichos instrumentos**, así como la relación jerárquica que existe entre derechos, políticas públicas, planes, programas y servicios. Esta comprensión es condición necesaria para evitar prácticas discrecionales, improvisadas o asistenciales, que suelen generar confusión de responsabilidades y sobrecarga institucional.

El marco normativo cumple, para la gestión municipal, al menos tres funciones fundamentales:

- **Establecer obligaciones:** define los derechos de las personas mayores y las responsabilidades generales del Estado para garantizarlos, independientemente de la voluntad política o de la existencia de programas específicos.
- **Delimitar competencias:** señala qué corresponde al nivel nacional, departamental y municipal, y qué tipo de funciones pueden asumir las políticas, los planes, los programas y los servicios.
- **Ordenar la acción institucional:** proporciona criterios para articular sectores, evitar duplicidades y organizar la gestión de manera coherente y sostenible.

Desde esta perspectiva, el marco normativo **no sustituye la planeación ni la gestión**, pero sí las condiciona y orienta. Las leyes crean el derecho y la obligación; las políticas públicas interpretan y organizan esa obligación; los planes la hacen operativa en el territorio; y los programas, proyectos y servicios ejecutan acciones concretas dentro de ese marco.

Comprender este encadenamiento permite al municipio actuar con mayor claridad, proteger a los equipos institucionales de cargas indebidas y garantizar que la gestión del envejecimiento y la vejez responda a criterios de legalidad, coherencia y responsabilidad pública

2.2. Constitución Política y tratados internacionales





La **Constitución Política de Colombia** y los **tratados internacionales de derechos humanos** constituyen el nivel más alto del marco normativo que orienta la gestión pública del envejecimiento y la vejez. Desde este nivel se reconocen los derechos fundamentales, se establecen principios rectores de la acción estatal y se define el carácter obligatorio de su garantía en todos los niveles de gobierno, incluido el municipal.

Para la gestión municipal, este marco no opera como una referencia simbólica, sino como un **límite y un mandato jurídico** que condiciona la formulación de políticas públicas, la planeación del desarrollo y la ejecución de programas y servicios.

La Constitución Política como marco de obligación estatal

La Constitución reconoce a las personas mayores como sujetos de especial protección y establece principios que obligan al Estado a garantizar condiciones de dignidad, igualdad, participación y bienestar a lo largo del ciclo vital. Estos principios no crean programas específicos, pero **establecen el deber del Estado de organizar su acción institucional** para responder a las necesidades y derechos de esta población.

Desde la perspectiva municipal, la Constitución implica que:

- la atención a las personas mayores **no es discrecional ni asistencial**, sino una obligación pública;
- la garantía de derechos debe integrarse a la planeación del desarrollo local;
- y ninguna entidad o servidor público puede actuar por fuera de los principios de dignidad humana, igualdad y participación.

Tratados internacionales y su impacto en la gestión municipal

Colombia ha ratificado tratados internacionales que en su contenido reconocen y desarrollan los derechos que también aplican para las personas mayores, los cuales hacen parte del ordenamiento jurídico interno y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas.

En particular, la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, incorporada mediante la Ley 2055 de 2020, eleva el estándar de protección y refuerza el enfoque de derechos humanos en la gestión del envejecimiento y la vejez. Esta convención no crea competencias operativas para los municipios, pero **exige coherencia institucional** y obliga a alinear las decisiones públicas con principios como la autonomía, la participación, la no discriminación por edad y la corresponsabilidad.



Desde este marco internacional, el municipio está llamado a:

- orientar su gestión desde el reconocimiento de las personas mayores como ciudadanos y ciudadanas plenas;
- articular sus políticas, planes y programas con los estándares de derechos humanos;
- y evitar prácticas institucionales que reproduzcan exclusión, edadismo o paternalismo.

Alcance institucional del marco constitucional e internacional

La Constitución y los tratados internacionales **no sustituyen las leyes nacionales ni la política pública**, pero sí las sustentan y las orientan. En este sentido:

- crean el derecho y la obligación estatal;
- fijan principios que deben reflejarse en las políticas públicas;
- y establecen límites claros a la discrecionalidad administrativa.

Para el municipio, comprender este nivel normativo permite **ubicar correctamente su accionar**, actuar dentro de un marco de legalidad reforzada y organizar la gestión del envejecimiento y la vejez de manera coherente con los compromisos constitucionales e internacionales del Estado colombiano.

2.3. Leyes nacionales aplicables a las personas mayores

Las leyes nacionales constituyen el **segundo nivel del marco normativo** que orienta la gestión del envejecimiento y la vejez en Colombia. A diferencia de la Constitución y los tratados internacionales, que establecen principios generales y obligaciones de alto nivel, las leyes **desarrollan esos mandatos**, precisan responsabilidades del Estado y crean las condiciones para la formulación de políticas públicas, planes, programas y servicios.

Para la gestión municipal, estas leyes **no operan como instrucciones operativas directas**, ni asignan la política pública a un único actor institucional. Su función principal es **crear derechos, definir obligaciones y establecer marcos de actuación**, dentro de los cuales el municipio debe organizar su accionar.

Las principales leyes aplicables en este campo son las siguientes:

- **Ley 1251 de 2008:** Constituye la **ley marco** en materia de envejecimiento y vejez. Reconoce a las personas mayores como sujetos de derechos y establece la obligación del Estado de formular políticas públicas, planes y acciones integrales



para su garantía. No crea servicios específicos ni define dispositivos operativos, sino que **orienta la acción pública y sustenta la política pública**.

- **Ley 1276 de 2009:** Regula la organización y funcionamiento de los **Centros Día y Centros Vida**. Define estos dispositivos como **servicios de atención integral diurna**, aclarando su carácter operativo dentro de programas municipales y **excluyendo funciones de rectoría política o coordinación general del sistema**.
- **Ley 1315 de 2009:** Establece normas para la **protección integral de los derechos de las personas mayores**, reforzando el enfoque de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia. Amplía el campo de acción institucional más allá de la prestación de servicios, sin asignar la política pública a un actor específico.
- **Ley 1850 de 2017:** Introduce medidas específicas para la **protección frente al maltrato, abandono y violencia**, recordando la obligación del Estado de activar **rutas institucionales de atención y protección** cuando se presenten vulneraciones de derechos, mediante articulación intersectorial.
- **Ley 361 de 1997:** Establece mecanismos de **integración social de las personas con discapacidad**, aplicables también a personas mayores que se encuentren en esta condición. Refuerza los enfoques de **inclusión, accesibilidad y ajustes razonables**, que deben ser incorporados en la gestión municipal.
- **Ley 1757 de 2015:** Regula los mecanismos de **participación democrática y control social**, aplicables a las personas mayores. Sustenta la existencia de cabildos, mesas y otras instancias de participación ciudadana, las cuales cumplen funciones de incidencia y seguimiento, **sin asumir responsabilidades administrativas ni operativas**.
- **Ley 2055 de 2020:** Incorpora al ordenamiento jurídico colombiano la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, elevando el estándar de protección al ámbito de los derechos humanos y reforzando el carácter **obligatorio y exigible** de dichos derechos en todos los niveles de gobierno.
- **Ley 100 de 1993, con sus modificaciones y normas complementarias:** Crea el Sistema de Seguridad Social Integral, estableciendo los regímenes de pensiones, salud y prestaciones sociales. Constituye un marco estructural que define competencias nacionales y delimita el alcance de la acción municipal, reforzando que la garantía de derechos de las personas mayores se distribuye entre distintos niveles del Estado y no recae exclusivamente en los servicios locales.

2.4. Decretos y resoluciones: orientaciones operativas

El marco legal se complementa con **decretos y resoluciones** que desarrollan aspectos técnicos y operativos de la atención a las personas mayores, especialmente en los sectores





de salud y protección social. Estas normas establecen lineamientos sobre condiciones de atención, estándares mínimos, organización de servicios y responsabilidades sectoriales.

Para el personal municipal, es importante comprender que:

- estos instrumentos **orientan cómo se presta la atención,**
- pero **no sustituyen la política pública ni la planeación territorial,**
- ni asignan la coordinación general del sistema a servicios específicos.

2.5. Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez

La Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez establece un conjunto de **ejes estratégicos** que orientan la acción del Estado frente a los desafíos asociados al envejecimiento y la vejez. Estos ejes constituyen un marco de referencia para la planificación, articulación y priorización de acciones en los distintos niveles de gobierno, incluido el nivel municipal, **sin que ello implique la ejecución directa de acciones ni la creación automática de programas o servicios.**

Desde la perspectiva territorial, los ejes permiten organizar la gestión pública, facilitar la articulación intersectorial y alinear las intervenciones locales con las orientaciones nacionales, **independientemente de la existencia de una política pública municipal formal.** Su función es estructurante y orientadora, y no operativa.

De acuerdo con la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez, los ejes estratégicos, en su denominación y orden oficial, son los siguientes:

- **Eje estratégico 1. Superación de la dependencia económica de las personas mayores,** orientado a fortalecer la autonomía económica y reducir las condiciones de vulnerabilidad asociadas a la falta de ingresos.
- **Eje estratégico 2. Inclusión y participación social y política de las personas mayores,** enfocado en promover la participación activa, el ejercicio de la ciudadanía y la incidencia de las personas mayores en los asuntos públicos.
- **Eje estratégico 3. Vida libre de violencias para las personas mayores,** dirigido a la prevención, atención y erradicación de todas las formas de maltrato, abuso, abandono y vulneración de derechos.
- **Eje estratégico 4. Atención integral en salud, atención a la dependencia y organización del servicio de cuidado,** orientado a garantizar respuestas integrales en salud y cuidado, así como a organizar de manera coherente los servicios asociados a la atención de la dependencia.
- **Eje estratégico 5. Envejecimiento saludable para una vida independiente, autónoma y productiva en la vejez,** enfocado en la promoción de condiciones que favorezcan la autonomía, la funcionalidad y la participación activa a lo largo del curso de vida.

- 
- **Eje estratégico 6. Educación, formación e investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez**, orientado a fortalecer la generación de conocimiento, la formación de talento humano y la toma de decisiones informadas.

Estos ejes se denominan estratégicos porque **definen los grandes campos de acción de la política pública**, sobre los cuales deben articularse los planes, programas y servicios existentes. No constituyen programas ni proyectos en sí mismos, sino orientaciones que permiten alinear la acción institucional de los distintos sectores y niveles de gobierno, evitando la fragmentación de la intervención y la asignación indebida de responsabilidades estratégicas a los dispositivos operativos.

Implicación clave para la gestión municipal

En consecuencia, una buena práctica institucional consiste en que el municipio:

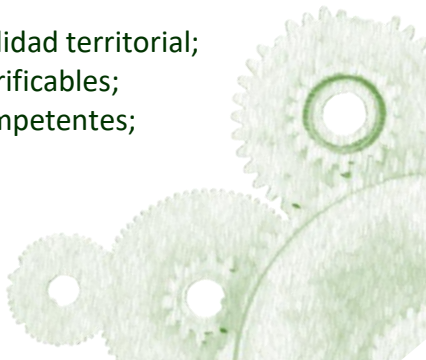
- conozca y apropie la Política Pública Nacional y departamental de Envejecimiento y Vejez;
- identifique cuáles de sus ejes son prioritarios según la realidad territorial;
- los considere como referentes orientadores para la planeación y la acción municipal, pudiendo reflejarse en el Plan de Desarrollo Municipal u otros instrumentos de planificación, según las dinámicas y tiempos del territorio;
- y formule **planes de acción realistas y estructurados** para su implementación.

Esta forma de proceder permite optimizar recursos, fortalecer la coherencia institucional y centrar los esfuerzos en la garantía efectiva de derechos, que es el fin último de la política pública.

2.6. Planes de Desarrollo: Articulación de los ejes de la política con el Plan de Desarrollo

Una buena práctica institucional consiste en utilizar los ejes de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez como **referentes orientadores** para estructurar la gestión municipal, permitiendo ordenar las acciones territoriales sin necesidad de crear nuevos marcos normativos ni instrumentos paralelos.

En términos prácticos, cuando los ejes de la política se incorporan en los procesos de planeación local, el Plan de Desarrollo Municipal puede funcionar como un **instrumento clave de articulación**, en la medida en que permita:

- identificar cuáles ejes de la política resultan prioritarios según la realidad territorial;
 - traducir dichas orientaciones en programas, metas e indicadores verificables;
 - asignar responsabilidades claras a las dependencias municipales competentes;
- 

- 
- y definir la correspondiente asignación de recursos, de acuerdo con las capacidades del municipio.

De esta manera, los ejes de la política pública operan como **criterios de organización de la planeación municipal**, y no como declaraciones abstractas ni como mandatos operativos independientes.

Desde esta perspectiva, el Plan de Desarrollo Municipal constituye uno de los principales instrumentos para avanzar en la implementación territorial de la política pública de envejecimiento y vejez, **sin que su alcance agote la vigencia ni la aplicación de la política**, la cual trasciende los periodos de gobierno. Una planeación coherente y consistente permite:

- avanzar del marco normativo a la acción institucional concreta;
- ordenar programas y servicios existentes;
- evitar la dispersión de esfuerzos y la improvisación;
- y fortalecer la continuidad institucional más allá de los cambios administrativos.

Planes departamentales y coherencia territorial

Los Planes de Desarrollo Departamentales cumplen un rol central en la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez, tanto a través de procesos de articulación y apoyo a los municipios, como mediante la **ejecución directa de acciones departamentales en el territorio** y la **asignación de recursos** destinados a este campo.

Desde la perspectiva municipal, resulta fundamental reconocer que una parte relevante de la oferta pública dirigida a las personas mayores se origina en programas, proyectos y acciones de nivel departamental, cuya implementación en el ámbito local **requiere acuerdos administrativos, convenios u otros mecanismos de coordinación**, que permitan su despliegue efectivo en los municipios y una adecuada definición de responsabilidades.

Para la gestión territorial, conocer los Planes de Desarrollo Departamentales y sus líneas estratégicas facilita no solo la articulación de esfuerzos, sino también la **planificación conjunta de acciones ejecutadas por el departamento**, el acceso a recursos departamentales y la complementariedad entre las intervenciones municipales y departamentales, evitando superposiciones, vacíos de atención o un uso ineficiente de los recursos públicos.

Esta articulación resulta más efectiva cuando los distintos niveles de gobierno comparten un **lenguaje común**. Por ello, la coherencia entre los niveles nacional, departamental y municipal adquiere un valor estratégico. Cuando existen políticas públicas en los distintos niveles territoriales, estas deben encontrarse **armonizadas**, no solo para facilitar la



ejecución de acciones y el acceso a recursos, sino también para permitir un **seguimiento más claro y consistente de los objetivos, resultados e impactos** de la política pública.

La armonización de políticas y planes entre niveles de gobierno fortalece los procesos de **seguimiento y evaluación**, al establecer marcos comunes de referencia, indicadores comparables y criterios compartidos de análisis. De este modo, se mejora la capacidad institucional para evaluar la efectividad de las intervenciones, ajustar las acciones a partir de la evidencia y fortalecer la toma de decisiones en el tiempo, contribuyendo a una gestión pública más coherente, transparente y sostenible.

2.7. Documentos complementarios para la implementación y articulación de la gestión

Además del marco constitucional, legal, de política pública y de planeación, la gestión municipal del envejecimiento y la vejez se desarrolla en diálogo con una **amplia y diversa gama de documentos complementarios**. En la práctica institucional es común encontrar resoluciones ministeriales, conceptos jurídicos, lineamientos técnicos, guías sectoriales, protocolos, circulares, documentos CONPES y rutas de atención, entre otros instrumentos emitidos por distintas entidades y niveles de gobierno.

Estos documentos **no crean derechos, no sustituyen la política pública ni reemplazan los planes de desarrollo**. Su función consiste en **aportar criterios técnicos, operativos o intersectoriales** para la implementación de acciones específicas, la articulación institucional o la respuesta frente a situaciones particulares que requieren mayor nivel de precisión.

Por esta razón, no deben entenderse como mandatos generales aplicables a toda la gestión municipal, sino como **herramientas de uso contextual**, cuya aplicación depende del tipo de intervención, del servicio existente, de la población atendida o de la situación que se deba abordar.

En el día a día de la gestión territorial, algunos de estos documentos adquieren especial protagonismo por su **impacto operativo inmediato**, como ocurre con:

- resoluciones ministeriales que regulan servicios o dispositivos específicos;
- conceptos jurídicos que orientan la interpretación y aplicación de normas;
- lineamientos técnicos sectoriales que precisan estándares de atención;
- protocolos y rutas institucionales para la atención de situaciones de vulneración de derechos.

Otros documentos, como ciertos CONPES o rutas sectoriales del ámbito de la salud como las RIAS, pueden incidir de manera indirecta en la gestión municipal, ofreciendo marcos de referencia, orientaciones estratégicas o criterios de articulación intersectorial, sin constituir obligaciones operativas directas ni sustituir la política pública de envejecimiento y vejez.



El uso adecuado de estos instrumentos exige una **lectura crítica y articulada**, que permita identificar su alcance, su nivel de obligatoriedad y su pertinencia para el contexto territorial. Su aplicación desarticulada o indiscriminada puede generar fragmentación de la gestión, mientras que su desconocimiento puede limitar la capacidad institucional de respuesta frente a situaciones específicas.

En la jerarquía de la gestión pública, los documentos complementarios se ubican como **instrumentos de apoyo a la implementación**, subordinados al marco legal, a la política pública y a los planes de desarrollo. Comprender este lugar permite al municipio fortalecer su acción institucional sin desdibujar sus responsabilidades estratégicas, favoreciendo una gestión más coherente, ordenada y ajustada a las realidades del territorio y a las necesidades de las personas mayores.

2.8. Lectura integrada del marco normativo y operativo aplicable

El marco normativo y operativo del envejecimiento y la vejez no está compuesto por instrumentos aislados ni por capas superpuestas sin relación entre sí. Por el contrario, se trata de un **andamiaje articulado**, en el que cada nivel cumple una función específica y complementaria, orientada a garantizar los derechos de las personas mayores y a ordenar la acción institucional del Estado en el territorio.

Desde esta lectura integrada, es posible comprender que:

- la **Constitución Política y los tratados internacionales** reconocen los derechos y establecen obligaciones generales e inderogables para el Estado;
- las **leyes nacionales** desarrollan esos mandatos, crean el derecho y delimitan responsabilidades, sin asignar la política pública ni la gestión operativa a un solo actor;
- la **Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez** organiza dichas obligaciones en enfoques y ejes estratégicos, orientando la acción estatal sin ejecutarla directamente;
- los **Planes de Desarrollo** operativizan la política pública en el territorio, definiendo metas, programas, recursos y responsables;
- los **programas, proyectos y servicios** ejecutan acciones concretas dentro de ese marco;
- y los **documentos complementarios** aportan criterios técnicos y sectoriales para responder a situaciones específicas, sin sustituir la planeación ni la política pública.

Esta estructura permite entender que **la garantía de derechos no depende de un instrumento único**, ni de la existencia formal de todos los niveles en cada municipio, sino de la **coherencia entre ellos**. El incumplimiento no radica en no contar con una política



municipal propia, sino en no traducir los marcos existentes en acciones planificadas, articuladas y sostenibles.

Para el nivel municipal, esta lectura integrada tiene una implicación central: antes de crear nuevos documentos, programas o instancias, es necesario **ubicarse correctamente dentro del marco vigente**, identificar qué corresponde a cada nivel y organizar la gestión a partir de los instrumentos ya existentes. Esta claridad evita duplicidades, reduce la dispersión de recursos y protege a los equipos institucionales de sobrecargas indebidas.

El marco normativo y operativo del envejecimiento y la vejez no exige al municipio producir más instrumentos, sino **implementar mejor los que ya existen**, articulando leyes, políticas, planes, programas y servicios desde una lógica de responsabilidad pública, planeación territorial y garantía efectiva de derechos.



PARTE II

EL ORDEN DEL SISTEMA (ENTENDER EL TODO)

Una vez clarificado el marco normativo, político y operativo que orienta la acción pública en envejecimiento y vejez, esta parte del documento tiene como propósito **ordenar el sistema institucional que opera en el nivel municipal**. No se trata de introducir nuevos conceptos, sino de **leer de manera integrada cómo se organizan y relacionan los distintos actores, programas, servicios e instancias que intervienen en este campo**.

En la práctica cotidiana, quienes trabajan, coordinan o toman decisiones relacionadas con las personas mayores interactúan con múltiples dispositivos institucionales que actúan de manera simultánea: programas nacionales, servicios municipales, sectores como salud y protección social, instancias de participación y/o mecanismos de articulación interinstitucional. Cuando este ecosistema no se comprende como un todo, es frecuente que se produzcan **duplicidades de funciones, vacíos de atención o una sobrecarga indebida de responsabilidades en algunos actores**, especialmente en los servicios operativos.

Esta parte del documento busca ofrecer una **visión de conjunto del sistema**, que permita identificar con claridad:

- qué componentes lo conforman,
- cuál es el lugar que ocupa cada uno,
- y cómo se articulan entre sí dentro del marco de la política pública y la planeación territorial.

El énfasis está puesto en **comprender el orden del sistema**, es decir, cómo se distribuyen las funciones entre niveles estratégicos, programáticos y operativos, y cómo esta distribución permite una gestión municipal más coherente, previsible y sostenible. Esta lectura es fundamental para evitar confusiones de competencia y para fortalecer una acción institucional que responda de manera adecuada a las obligaciones del Estado frente al envejecimiento y la vejez.



Capítulo 3. Ecosistema institucional de la vejez en el nivel municipal

La gestión del envejecimiento y la vejez en el nivel municipal no se desarrolla a partir de una única entidad, programa o servicio, sino dentro de un **ecosistema institucional complejo**, conformado por múltiples actores, instrumentos y dispositivos que cumplen funciones diferenciadas y complementarias.

Este ecosistema se ha construido progresivamente a partir del marco constitucional, legal y de política pública, y se expresa en el territorio a través de la planeación, la ejecución de programas y servicios, y la articulación interinstitucional. Sin embargo, cuando no se cuenta con una lectura clara de su estructura, es frecuente que se produzcan confusiones sobre competencias, responsabilidades y alcances de cada actor, lo que afecta la coherencia de la gestión municipal.

Este capítulo tiene como propósito **ordenar conceptualmente el ecosistema institucional**, permitiendo identificar sus componentes, comprender cómo se relacionan entre sí y ubicar correctamente el lugar que ocupa cada uno dentro del sistema. Esta lectura es clave para evitar la concentración indebida de responsabilidades en algunos actores, la fragmentación de la acción pública y la sobrecarga operativa de servicios que no tienen funciones estratégicas.

La comprensión del ecosistema institucional no busca rigidizar la gestión, sino **dotarla de claridad**, de manera que las decisiones municipales se adopten desde una lógica de articulación, corresponsabilidad y planeación territorial.

3.1. El ecosistema institucional: una mirada integral

El ecosistema institucional de la vejez puede entenderse como el **conjunto organizado de marcos estratégicos, actores institucionales, programas, servicios e instancias de articulación** que intervienen, de manera directa o indirecta, en la garantía de los derechos de las personas mayores en el territorio.

Este ecosistema no funciona como una estructura jerárquica tradicional, ni como una cadena lineal de responsabilidades. Por el contrario, se organiza a partir de **niveles de función**, en los que cada componente cumple un rol específico y limitado, pero interdependiente de los demás.



Desde una mirada integral, el ecosistema institucional incluye:

- **Niveles estratégicos**, donde se ubican la política pública y la planeación del desarrollo, que orientan la acción estatal.
- **Niveles programáticos**, donde se organizan los programas y proyectos que traducen esas orientaciones en líneas de intervención.
- **Niveles operativos**, donde se prestan servicios y se ejecutan acciones directas con las personas mayores.
- **Instancias de articulación y participación**, que facilitan la coordinación interinstitucional, el seguimiento y la incidencia ciudadana.

Cada uno de estos niveles tiene **competencias diferenciadas** y no sustituibles. La política pública no se ejecuta, los planes no prestan servicios, los programas no definen la estrategia general y los servicios no conducen la política. Cuando estas funciones se confunden, el sistema pierde coherencia y se debilita la capacidad institucional del municipio.

Adoptar una mirada integral del ecosistema institucional permite al municipio **ordenar su gestión**, asignar responsabilidades de manera adecuada y fortalecer la articulación entre actores, garantizando que la acción pública responda de forma coherente a las obligaciones del Estado frente al envejecimiento y la vejez.

3.2. Niveles del ecosistema institucional de la vejez

El ecosistema institucional de la vejez en el nivel municipal se organiza a partir de **niveles de responsabilidad y de función**, más que de jerarquías administrativas o de dependencia directa. Comprender estos niveles es fundamental para ordenar la gestión, evitar confusiones de competencia y distribuir adecuadamente las responsabilidades entre los distintos actores que intervienen en este campo.

Estos niveles no operan de manera aislada, sino de forma **complementaria e interdependiente**. Cada uno cumple una función específica dentro del sistema y ninguno puede sustituir a los demás sin generar distorsiones en la gestión pública.

Nivel estratégico: política pública y planeación del desarrollo

El nivel estratégico corresponde al **marco orientador de más alto nivel** de la gestión pública en envejecimiento y vejez. En este nivel se definen los **principios, enfoques, objetivos generales y prioridades** que guían la acción del Estado en el largo y mediano plazo, así como las responsabilidades institucionales y los criterios generales de intervención.





Aquí se ubican los instrumentos que **establecen el rumbo de la acción pública**, sin descender a la definición de programas, proyectos o servicios específicos. Su función no es operar ni ejecutar, sino **orientar, ordenar y dar coherencia** a la gestión en los distintos niveles territoriales.

En este nivel se encuentran, principalmente:

- la **Política Pública de Envejecimiento y Vejez**, en sus distintos niveles (nacional, departamental y municipal, cuando existen);
- los **Planes de Desarrollo** (nacional, departamental y municipal), como instrumentos de planeación que traducen las orientaciones de la política pública en prioridades de gobierno para un período determinado.

Tanto la política pública como los planes de desarrollo cumplen una función estratégica, pero con alcances diferenciados. La política pública establece una **visión de largo plazo**, define los enfoques y fija los grandes ejes de intervención, mientras que los planes de desarrollo organizan esa visión en **objetivos, metas y apuestas estratégicas** para cada período de gobierno.

Desde la perspectiva de la gestión municipal, este nivel permite:

- definir un marco claro de acción institucional;
- asegurar coherencia entre los distintos sectores y niveles de gobierno;
- y orientar la formulación de programas, proyectos y servicios sin improvisación.

El nivel estratégico constituye, así, el **punto de partida** para los niveles programático y operativo, garantizando que la acción pública responda a un horizonte común y a criterios de política pública claramente definidos.

Nivel programático: programas y proyectos

El nivel programático corresponde al **conjunto de programas y proyectos** mediante los cuales se operacionalizan las orientaciones estratégicas definidas en la política pública y en los instrumentos de planeación, como los planes de desarrollo. Este nivel **no incluye los planes de desarrollo**, sino que se ubica **por debajo de ellos**, como el espacio donde las decisiones estratégicas se traducen en intervenciones organizadas.

En este nivel se estructuran:

- los **objetivos específicos** de intervención;
- las **poblaciones priorizadas**;
- los **criterios de acceso** a los programas;

- 
- y los **mecanismos de articulación intersectorial y multinivel** necesarios para su implementación.

Aquí se encuentran, por ejemplo:

- los **programas nacionales** con presencia o ejecución en el territorio;
- los **programas departamentales** que se implementan directamente o mediante acuerdos administrativos con los municipios;
- y los **programas municipales** dirigidos a las personas mayores.

Estos programas pueden agrupar uno o varios **proyectos, componentes o servicios**, y cumplen una función clave de **organización de la oferta pública**. No definen la política pública, pero tampoco son acciones aisladas: constituyen el marco que ordena y da coherencia a las intervenciones.

Los **proyectos** corresponden a desarrollos más específicos dentro de un programa, con metas, tiempos y recursos definidos, que permiten materializar los objetivos programáticos en acciones concretas en el territorio.

De esta manera, el nivel programático actúa como un **punto entre la estrategia y la operación**, conectando la política pública y los planes de desarrollo con los servicios y acciones que se ejecutan en la práctica, y permitiendo una gestión más ordenada, articulada y coherente.

Nivel operativo: servicios y dispositivos de atención

El nivel operativo corresponde al **ámbito de la ejecución directa** de la acción pública. En este nivel se materializan, en la práctica cotidiana, las orientaciones estratégicas y las definiciones programáticas a través de **servicios, dispositivos y acciones concretas** dirigidas a las personas mayores.

Aquí se ubican las formas específicas de atención, cuidado, acompañamiento, promoción, prevención y protección que llegan directamente a la población. A diferencia de los niveles estratégico y programático, el nivel operativo se caracteriza por su **contacto directo con las personas**, su énfasis en la prestación del servicio y su funcionamiento cotidiano.

En este nivel se encuentran, por ejemplo:

- los **servicios de atención diurna**, como Centros Día/Vida;
- los **dispositivos comunitarios** de promoción, participación y envejecimiento activo;
- los **servicios de cuidado y apoyo a la dependencia**;

- 
- las **acciones de atención y protección** frente a situaciones de maltrato, abandono o vulneración de derechos;
 - y otras modalidades de prestación que operan de manera permanente o periódica en el territorio.

Los servicios y dispositivos de atención **no definen la política pública ni estructuran programas**, sino que ejecutan decisiones previamente adoptadas en los niveles estratégico y programático. Su diseño, funcionamiento y regulación se encuentran sujetos a normas técnicas, resoluciones sectoriales y lineamientos específicos, los cuales deben aplicarse de manera contextual y articulada.

Desde la gestión municipal, el nivel operativo exige:

- garantizar la calidad, continuidad y pertinencia de los servicios;
- asegurar la articulación entre los distintos dispositivos existentes;
- y verificar que la prestación responda a los enfoques y objetivos definidos en la política pública.

El nivel operativo constituye, así, el **último eslabón de la cadena de gestión**, donde la acción pública se vuelve tangible y evaluable, y donde se expresa de manera concreta la capacidad institucional del territorio para garantizar los derechos y el bienestar de las personas mayores.

Instancias de articulación y participación

Las instancias de articulación y participación corresponden a los **espacios institucionales y sociales** mediante los cuales se coordinan actores, se promueve la participación ciudadana y se fortalece la incidencia de las personas mayores en la gestión pública. Estas instancias **no pertenecen a un nivel operativo**, ni ejecutan servicios o programas, pero cumplen un rol fundamental en la coherencia, legitimidad y sostenibilidad de la acción pública.

En estas instancias se ubican, por ejemplo:

- los **consejos, mesas o comités de personas mayores**;
- los espacios de **participación ciudadana y control social**;
- las instancias de **articulación intersectorial e interinstitucional** a nivel municipal, departamental o nacional;
- y otros mecanismos formales de coordinación entre entidades públicas, organizaciones sociales y actores comunitarios.

Estas instancias **no definen la política pública ni reemplazan las funciones de planeación, programación u operación**. Su función principal es:

- facilitar la articulación entre sectores y niveles de gobierno;

- 
- promover la participación activa de las personas mayores;
 - fortalecer los procesos de incidencia, seguimiento y veeduría ciudadana;
 - y contribuir a la identificación de necesidades, brechas y prioridades territoriales.

Desde la perspectiva de la gestión municipal, estas instancias permiten **mejorar la toma de decisiones**, fortalecer la transparencia y asegurar que la implementación de la política pública responda a las realidades del territorio. No obstante, su efectividad depende de que cuenten con reglas claras de funcionamiento y de que sus roles estén bien delimitados, evitando asignarles responsabilidades administrativas, operativas o de ejecución de recursos que no les corresponden.

Las instancias de articulación y participación constituyen, así, un **componente transversal** del sistema de gestión del envejecimiento y la vejez. Su adecuado funcionamiento fortalece la coordinación institucional y la participación ciudadana, sin desdibujar la responsabilidad del Estado en la garantía de derechos y la prestación de servicios.

Claridad institucional y distribución de competencias en la gestión del envejecimiento y la vejez

La gestión pública del envejecimiento y la vejez se desarrolla a través de **distintos niveles de actuación**, cada uno con funciones, instrumentos y actores específicos. Reconocer esta distribución de competencias resulta clave para evitar confusiones institucionales, mejorar la articulación entre sectores y niveles de gobierno, y garantizar una implementación ordenada de la política pública en el territorio.

En el **nivel estratégico** se ubican la política pública de envejecimiento y vejez y los instrumentos de planeación del desarrollo. En este ámbito se definen los principios, enfoques, objetivos generales y prioridades que orientan la acción del Estado en el mediano y largo plazo. Las competencias en este nivel corresponden, principalmente, a las instancias de dirección política y de planeación, tanto nacionales como departamentales y municipales, así como a los órganos colegiados responsables de adoptar los planes de desarrollo. Este nivel no tiene funciones operativas ni de prestación directa de servicios.

El **nivel programático** corresponde a la estructuración de programas y proyectos mediante los cuales se concretan las orientaciones estratégicas. En este nivel actúan entidades nacionales, departamentales y municipales con responsabilidad en la formulación y gestión de programas, la definición de poblaciones priorizadas, metas, criterios de acceso y mecanismos de articulación. Aquí se ubican los programas nacionales con presencia territorial, los programas departamentales ejecutados directamente o en coordinación con los municipios, y los programas municipales dirigidos a las personas mayores. Este nivel no define la política pública ni presta servicios de manera directa, pero organiza la oferta pública y orienta la acción institucional.



El **nivel operativo** corresponde a la ejecución directa de las acciones y a la prestación de servicios y dispositivos de atención dirigidos a las personas mayores. Las competencias en este nivel recaen, principalmente, en las dependencias municipales operativas, las entidades públicas prestadoras de servicios, los operadores contratados y, en algunos casos, las organizaciones sociales que ejecutan acciones en el territorio. En este ámbito se materializa la atención cotidiana, bajo los lineamientos definidos en los niveles estratégico y programático, sin asumir funciones de planeación o definición de política.

De manera transversal, existen **instancias de articulación y participación** que cumplen un rol fundamental en la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y el control social. Estas instancias reúnen a entidades públicas, organizaciones sociales y personas mayores, y permiten fortalecer la incidencia, el seguimiento y la veeduría. Sin embargo, no tienen competencias para ejecutar programas, administrar recursos ni prestar servicios, ni para definir la política pública.

Finalmente, la gestión se apoya en **documentos complementarios**, como resoluciones ministeriales, conceptos jurídicos, lineamientos técnicos, protocolos y guías sectoriales, que aportan precisión técnica u operativa. Estos instrumentos no redistribuyen competencias ni crean nuevas responsabilidades, sino que orientan la actuación institucional dentro de los marcos definidos por la política pública y los planes de desarrollo.

Comprender esta distribución de competencias permite fortalecer la coherencia de la gestión pública, clarificar responsabilidades y evitar la asignación indebida de funciones. De este modo, el municipio puede ejercer su rol de manera más efectiva, articulada y ajustada a las realidades del territorio y a las necesidades de las personas mayores.

Síntesis de las instancias y el ecosistema

Con el fin de facilitar la comprensión de los distintos componentes que intervienen en la gestión pública del envejecimiento y la vejez, a continuación, se presenta una tabla síntesis que organiza los principales instrumentos según su **nivel de actuación y función**. Esta clasificación permite distinguir con claridad entre los ámbitos estratégico, programático y operativo, así como el papel de los documentos complementarios y de las instancias de articulación y participación, siendo una **herramienta orientadora para la gestión municipal**, ayudando a identificar qué tipo de decisiones, instrumentos y responsabilidades corresponden a cada nivel.

Nivel	Actores con competencia principal	¿Qué se encuentra en este nivel?	¿Qué no corresponde a este nivel?
Nivel estratégico Política pública y planeación del desarrollo	• Congreso de la República. • Gobierno nacional (ministerios y entidades rectoras). • Gobernaciones y alcaldías, en su rol de planeación y adopción de políticas territoriales. • Concejos municipales y asambleas departamentales (adopción de planes).	• Política Pública de Envejecimiento y Vejez (nacional, departamental y municipal, cuando existe). • Plan Nacional de Desarrollo. • Planes de Desarrollo Departamentales. • Planes de Desarrollo Municipales. • Enfoques, principios, objetivos generales y ejes estratégicos.	• Programas, proyectos o servicios específicos. • Resoluciones operativas. • Protocolos de atención. • Acciones directas de prestación de servicios.
Nivel programático Programas y proyectos	• Ministerios y entidades nacionales ejecutoras. • Gobernaciones y secretarías departamentales. • Alcaldías y dependencias municipales sectoriales.	• Programas nacionales con presencia territorial. • Programas departamentales ejecutados directamente o en coordinación con municipios. • Programas municipales dirigidos a personas mayores. • Proyectos que desarrollan objetivos programáticos. • Definición de poblaciones priorizadas, criterios de acceso y metas.	• Política pública. • Planes de desarrollo. • Prestación directa de servicios. • Dispositivos de atención cotidiana.
Nivel operativo Servicios y dispositivos de atención	• Dependencias municipales operativas. • Entidades públicas prestadoras de servicios.	• Centros Día/ Vida. • Servicios de cuidado y apoyo a la dependencia. • Dispositivos comunitarios y territoriales.	• Definición de política pública. • Formulación de programas. • Planeación estratégica.



Nivel	Actores con competencia principal	¿Qué se encuentra en este nivel?	¿Qué no corresponde a este nivel?
	• Operadores contratados. • Organizaciones sociales ejecutoras.	• Acciones de atención, protección y acompañamiento directo. • Prestación efectiva de servicios a personas mayores.	• Instancias de participación o coordinación.
Documentos complementarios (uso contextual)	• Ministerios y entidades nacionales rectoras. • Entidades sectoriales. • Oficinas jurídicas e instancias técnicas.	• Resoluciones ministeriales. • Conceptos jurídicos. • Lineamientos técnicos y sectoriales. • Protocolos y rutas de atención. • Guías, manuales y documentos relacionados indirectamente. • Normas operativas para servicios específicos.	• Política pública. • Planes de desarrollo. • Programas estructurales. • Mandatos generales aplicables a toda la gestión.
Instancias de articulación y participación (componente transversal)	• Personas mayores y organizaciones sociales. • Entidades públicas participantes. • Instancias de participación ciudadana.	• Consejos, mesas y comités de personas mayores. • Espacios de participación ciudadana y control social. • Instancias de articulación intersectorial e interinstitucional. • Mecanismos de coordinación multinivel.	• Ejecución de programas o servicios. • Administración de recursos. • Definición de política pública. • Prestación directa de atención.





PARTE III

PROYECTOS Y PROGRAMAS; ECOSISTEMA INSTITUCIONAL

Capítulo 4. Programas y proyecto con presencia territorial

4.1. La institucionalidad territorial del ecosistema de la vejez

En la gestión pública del envejecimiento y la vejez, vemos que el sector salud suele tener un rol protagónico en todo el ecosistema, pero en este intervienen de manera directa otras dependencias municipales, comúnmente asociadas a los ámbitos de **inclusión social, bienestar social, protección social, desarrollo social o familia**, entre otras denominaciones que varían según la estructura administrativa de cada municipio.

Estas dependencias suelen tener a su cargo funciones relacionadas con la atención social, el cuidado, la participación, la protección de derechos y la operación de programas dirigidos a personas mayores. Sin embargo, en la práctica territorial, especialmente en municipios de **categoría 4, 5 y 6**, dichas funciones no siempre se encuentran diferenciadas en secretarías independientes.

Es frecuente que, por razones de capacidad institucional, tamaño del municipio o disponibilidad presupuestal, **una sola secretaría concentre múltiples funciones**, integrando competencias que, en municipios de mayor tamaño, se distribuyen entre varias dependencias. En estos contextos, **las secretarías municipales de salud** suelen asumir, además de sus responsabilidades propias, funciones asociadas a inclusión, bienestar o protección social.

Esta concentración funcional explica, en buena medida, por qué programas y servicios como los **Centros Día y Centros Vida**, así como la administración de recursos provenientes de la **estampilla para el adulto mayor**, y en ocasiones, la principal responsabilidad de dinamizar las políticas públicas de envejecimiento y vejez, se encuentran adscritos a las secretarías de salud en numerosos municipios, aun cuando su naturaleza corresponde principalmente al ámbito social y de cuidado.

Desde el enfoque de este documento, esta situación **no debe interpretarse como una anomalía**, sino como una expresión de la organización administrativa real de muchos territorios. No obstante, sí requiere una lectura clara que permita diferenciar las **funciones**



que se cumplen de la **dependencia que las ejecuta**, evitando confundir el rol institucional con el sector al que formalmente pertenece la secretaría.

En este sentido, las funciones relacionadas con inclusión, bienestar y protección social en el marco del envejecimiento y la vejez pueden incluir, entre otras:

- la operación de servicios sociales y de cuidado;
- la promoción de la participación y el envejecimiento activo;
- la gestión de programas de apoyo económico o alimentario;
- la articulación con familias y redes comunitarias;
- y la activación de rutas de protección frente a vulneraciones de derechos.

Cuando estas funciones se concentran en una sola secretaría, resulta aún más importante **clarificar los enfoques, los límites y los mecanismos de articulación interna**, para evitar que la gestión se reduzca a una lógica exclusivamente sectorial (por ejemplo, sanitaria) y para garantizar una atención integral a las personas mayores.

Este apartado busca, por tanto, reconocer la diversidad de arreglos institucionales existentes en los municipios y ofrecer una **lectura funcional**, más que orgánica, de la gestión del envejecimiento y la vejez. Comprender esta realidad permite ordenar la acción pública, facilitar la articulación intersectorial y fortalecer la coherencia de la gestión municipal, sin desconocer las capacidades y restricciones propias de cada territorio.

Alcance del rol del sector salud

El sector salud ocupa un lugar fundamental dentro del ecosistema institucional de la vejez, en la medida en que contribuye a la **promoción, prevención, atención y rehabilitación en salud** de las personas mayores. Sin embargo, su rol debe comprenderse de manera **precisa y delimitada**, evitando confundir la atención en salud con la gestión integral del envejecimiento y la vejez.

Desde el punto de vista institucional, el sector salud forma parte del ecosistema como un **actor sectorial especializado**, cuyas competencias se enmarcan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los lineamientos técnicos definidos a nivel nacional.

En el nivel municipal, el sector salud tiene responsabilidades claras en relación con las personas mayores, entre las que se destacan:

- la atención integral en salud, conforme al modelo de atención y a las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS);
- la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad a lo largo del curso de vida;

- 
- la identificación y atención de condiciones crónicas, discapacidades y situaciones de dependencia;
 - la atención en salud mental, en articulación con los planes y lineamientos vigentes;
 - y la activación de rutas de protección cuando se identifiquen situaciones de maltrato, abandono o vulneración de derechos.

Estas funciones se desarrollan a través de las **instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS)**, las **Empresas Sociales del Estado (ESE)**, las **EPS** y las autoridades sanitarias locales, cada una dentro de sus competencias específicas.

Límites del sector salud dentro del ecosistema

Si bien el sector salud es un actor clave, es fundamental precisar que:

- **no lidera la política pública de envejecimiento y vejez;**
- **no coordina el conjunto del ecosistema institucional;**
- **no sustituye la acción social, comunitaria o de protección;**
- **y no asume funciones de planeación estratégica general del municipio.**

La atención en salud, por sí sola, **no agota las necesidades de las personas mayores**, ni puede responder de manera integral a dimensiones como la participación social, la inclusión comunitaria, la protección social o el acompañamiento familiar.

Sobrecargar al sector salud con funciones que no le corresponden genera distorsiones en la gestión y debilita la articulación intersectorial.

Claves para la gestión municipal

Desde la gestión municipal del envejecimiento y la vejez, resulta clave:

- reconocer el papel estratégico del sector salud sin sobredimensionarlo;
- garantizar su articulación con los programas y servicios sociales;
- y evitar que se le asignen responsabilidades de coordinación general del sistema o de liderazgo de la política pública.

Ubicar correctamente al sector salud dentro del ecosistema institucional permite fortalecer su aporte específico, mejorar la respuesta intersectorial y avanzar hacia una gestión más coherente, eficiente y centrada en la garantía de derechos de las personas mayores.

4.2. Instituciones de protección y restablecimiento de derechos



Dentro del ecosistema institucional de la vejez, existen instituciones cuya función principal es la **protección y el restablecimiento de derechos** de las personas mayores cuando estos han sido vulnerados o se encuentran en riesgo. Estas instituciones cumplen un rol **garantista y subsidiario**, que se activa ante situaciones específicas y no como mecanismo ordinario de atención.

Su intervención no reemplaza la acción social, comunitaria ni programática del municipio, sino que opera **cuando se presentan condiciones de maltrato, abandono, negligencia, violencia, despojo patrimonial u otras formas de vulneración de derechos**.

Comisarías de Familia

Las **Comisarías de Familia** son instancias administrativas con funciones jurisdiccionales, encargadas de prevenir, proteger y restablecer derechos en el marco de la violencia intrafamiliar y otras situaciones de afectación a la integridad personal.

En relación con las personas mayores, las Comisarías de Familia:

- conocen casos de violencia intrafamiliar, maltrato y abandono;
- adoptan **medidas de protección inmediatas** cuando se identifican riesgos;
- coordinan acciones con otros sectores e instituciones cuando se requiere atención integral.

Su intervención es **caso a caso** y se activa frente a hechos concretos de vulneración. No les corresponde liderar programas de envejecimiento y vejez ni asumir funciones de atención social permanente.

Personería Municipal

La **Personería Municipal** cumple funciones de **Ministerio Público** en el ámbito local, orientadas a la defensa de los derechos humanos, la vigilancia de la conducta oficial y la protección del interés público.

En el ecosistema institucional de la vejez, la Personería:

- ejerce funciones de vigilancia y control frente a la actuación de las autoridades;
 - recibe quejas y denuncias por vulneración de derechos;
 - acompaña y orienta a las personas mayores en el ejercicio de sus derechos;
 - y realiza seguimiento a la implementación de políticas públicas y programas.
- 



La Personería **no presta servicios sociales ni ejecuta programas**, pero cumple un rol clave en el control institucional y la garantía de derechos.

Otras autoridades de protección y justicia

Dependiendo de la situación, pueden intervenir otras autoridades del orden judicial o administrativo, tales como:

- la **Fiscalía General de la Nación**, en casos de conductas penales;
- la **Defensoría del Pueblo**, en escenarios de protección de derechos fundamentales;
- autoridades judiciales competentes, cuando se requiere decisión jurisdiccional.

Estas intervenciones se activan **de manera excepcional**, según la naturaleza del caso, y no hacen parte de la gestión ordinaria del envejecimiento y la vejez.

Relación con los servicios y programas municipales

Las instituciones de protección y restablecimiento de derechos **no sustituyen** a los programas y servicios municipales, ni asumen la atención cotidiana de las personas mayores. Su rol es intervenir cuando la acción preventiva, comunitaria o social **no ha sido suficiente o no es posible**.

Una gestión municipal adecuada requiere:

- identificar oportunamente situaciones de riesgo;
- activar las rutas de protección correspondientes;
- y articular la intervención con servicios sociales, de salud y comunitarios.

La ausencia de esta articulación puede derivar en judicialización innecesaria o, por el contrario, en omisiones frente a situaciones graves de vulneración.

Claves para la gestión municipal

Desde una lectura ordenada del ecosistema institucional, las instituciones de protección y restablecimiento de derechos deben ser entendidas como **garantes de última instancia**, cuya intervención es indispensable cuando los derechos de las personas mayores se ven afectados, pero que **no reemplazan la gestión social ni la planeación territorial**.

Ubicar correctamente su rol permite al municipio fortalecer la prevención, proteger a las personas mayores de manera efectiva y asegurar que las respuestas institucionales se



activen de forma proporcional, articulada y respetuosa de la dignidad y autonomía de las personas mayores.

4.3. Participación ciudadana e instancias de articulación

La gestión del envejecimiento y la vejez en el nivel municipal no se limita a la acción de las entidades públicas ni a la ejecución de programas y servicios. Hace parte del ecosistema institucional un conjunto de **instancias de participación ciudadana y de articulación interinstitucional**, cuyo propósito es fortalecer la gobernanza local, la incidencia social y la coherencia de la acción pública.

Estas instancias cumplen un rol **estratégico y relacional**, pero no operativo. Su adecuada comprensión es fundamental para evitar confusiones frecuentes, como asignarles responsabilidades administrativas, presupuestales o de ejecución de servicios.

Participación ciudadana de las personas mayores

La participación de las personas mayores se reconoce como un derecho y como un componente esencial de la gestión pública. En el ámbito municipal, esta participación se expresa a través de mecanismos formales como:

- **cabildos de personas mayores,**
- **mesas municipales de personas mayores,**
- y otros espacios de participación previstos en la normativa vigente.

Estos mecanismos permiten a las personas mayores:

- ejercer incidencia en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas;
- expresar necesidades, propuestas y observaciones frente a la gestión municipal;
- y fortalecer el control social sobre programas y servicios.

Es importante precisar que estos espacios **no ejecutan acciones, no administran recursos y no reemplazan a la administración municipal**. Su función es **representativa, consultiva e incidencial**, no operativa.

Instancias de articulación interinstitucional

Además de los espacios de participación ciudadana, existen instancias de articulación interinstitucional orientadas a coordinar la acción de las diferentes dependencias y sectores que intervienen en el envejecimiento y la vejez. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, los



comités gerontológicos municipales u otros espacios de coordinación definidos por el municipio.

Estas instancias tienen como finalidad:

- facilitar la articulación entre sectores como salud, desarrollo social, cultura, protección y planeación;
- promover la coherencia entre programas y servicios;
- y apoyar el seguimiento a la implementación de la política pública y los planes de acción.

Al igual que los espacios de participación ciudadana, estas instancias **no prestan servicios ni asumen funciones de ejecución**, y su rol se centra en la coordinación, el diálogo institucional y la toma de decisiones concertadas.

Alcances y límites dentro del ecosistema institucional

Tanto los espacios de participación ciudadana como las instancias de articulación cumplen un rol clave en el ecosistema institucional, pero **no sustituyen los niveles estratégico, programático u operativo** del sistema.

Cuando se les asignan funciones que no les corresponden —como liderar la política pública, ejecutar programas o resolver de manera directa problemáticas sociales— se debilita su sentido y se generan frustraciones tanto en la ciudadanía como en las instituciones.

Por el contrario, cuando se utilizan de manera adecuada, estas instancias fortalecen la transparencia, la corresponsabilidad y la sostenibilidad de la gestión municipal.

Claves para la gestión municipal

Desde la gestión municipal del envejecimiento y la vejez, resulta clave:

- garantizar la existencia y funcionamiento efectivo de los espacios de participación;
- reconocer su valor para la incidencia y el control social;
- articular sus aportes con la planeación y la gestión institucional;
- y respetar claramente sus límites funcionales.

Ubicar correctamente la participación ciudadana y las instancias de articulación dentro del ecosistema institucional permite avanzar hacia una gestión más democrática, ordenada y coherente, en la que las personas mayores participan activamente sin asumir responsabilidades que corresponden al Estado.



Capítulo 5. Programático-operativo operativo del ecosistema de la vejez

5.1. Los programas y proyectos dentro del ecosistema de la vejez

Dentro del ecosistema de la vejez, los **programas y proyectos operativos** constituyen el nivel mediante el cual las orientaciones estratégicas y las decisiones administrativas se traducen en **acciones concretas dirigidas a las personas mayores**. A diferencia de la política pública, la planeación del desarrollo o la organización administrativa de las secretarías, los programas y proyectos tienen un carácter **instrumental y operativo**.

Los programas no definen la política pública ni establecen el marco general de actuación del Estado. Su función es **implementar**, en contextos específicos y a través de mecanismos definidos, los objetivos trazados en los niveles estratégico y programático. En este sentido, los programas organizan la oferta pública, priorizan poblaciones, establecen criterios de acceso y determinan modalidades de atención, sin asumir funciones de rectoría ni de coordinación general del sistema.

En el ecosistema de la vejez coexisten **programas de distinto origen y alcance**, incluyendo programas nacionales con presencia territorial, programas departamentales y programas municipales. Algunos de ellos operan mediante transferencias monetarias, otros a través de servicios, incentivos, apoyos o acciones comunitarias, y su implementación puede involucrar a distintas entidades y niveles de gobierno.

Es importante señalar que un mismo programa puede ser **administrado o ejecutado por diferentes dependencias municipales**, dependiendo de la organización administrativa del territorio. En muchos municipios, especialmente de categorías 4, 5 y 6, estos programas se concentran en una sola secretaría —frecuentemente la de salud—, aun cuando su naturaleza sea social, económica o de protección, lo que no altera su carácter programático ni su finalidad dentro del ecosistema.

Asimismo, los programas y proyectos operativos **no agotan la acción pública en envejecimiento y vejez**, ni pueden ser analizados de manera aislada. Su efectividad depende de su articulación con la política pública, la planeación territorial, los servicios existentes, las instancias de participación y los demás componentes del ecosistema institucional.

Este capítulo aborda los principales **programas y proyectos operativos que hacen parte del ecosistema de la vejez**, con el propósito de ubicar su rol, alcance y relación con la gestión



municipal, antes de describir cada uno de ellos. La intención no es evaluarlos ni jerarquizarlos, sino **clarificar su lugar dentro del sistema**, evitando que se les atribuyan funciones estratégicas o administrativas que no les corresponden.

Colombia Mayor

Colombia Mayor es un programa nacional de protección social dirigido a personas mayores en condición de pobreza o vulnerabilidad económica, que no cuentan con pensión. Su objetivo principal es **mitigar el riesgo de pobreza extrema** mediante una transferencia monetaria periódica.

Desde el ecosistema institucional, Colombia Mayor debe entenderse como:

- un **programa de protección económica**, no de atención integral;
- una estrategia focalizada, con criterios de ingreso y permanencia definidos a nivel nacional;
- un programa administrado por el Gobierno Nacional, con apoyo operativo del municipio.

El rol del municipio se centra en la **identificación, postulación, verificación de información y acompañamiento administrativo**, sin que ello implique que el programa dependa del Centro Vida u otros servicios municipales. Colombia Mayor **no reemplaza la política pública local**, ni cubre todas las necesidades de las personas mayores beneficiarias.

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

El programa **BEPS** es un mecanismo de protección económica para personas que no lograron acceder a una pensión, orientado a promover el ahorro y garantizar ingresos periódicos en la vejez. Su enfoque es **preventivo y de curso de vida**, ya que puede involucrar a personas que aún no son mayores para que se preparen para su vejez.

En el ecosistema institucional, BEPS se ubica como:

- un **mecanismo complementario al sistema pensional**;
- una estrategia de largo plazo, no asistencial;
- un programa nacional con gestión principalmente centralizada.

El municipio puede cumplir funciones de **difusión, orientación e información**, especialmente a través de sus programas sociales, pero **no administra el programa ni define sus reglas**. BEPS no sustituye programas sociales ni servicios municipales, y su impacto depende de procesos sostenidos en el tiempo.





El sistema pensional y el pilar solidario.

El sistema pensional colombiano constituye uno de los principales mecanismos de protección económica en la vejez. Su finalidad es garantizar ingresos a las personas que, durante su vida laboral, realizaron cotizaciones al sistema y cumplieron los requisitos establecidos por la ley. Este sistema opera a través de los regímenes pensionales vigentes y es administrado por entidades del orden nacional, sin intervención directa de los municipios en su gestión o reconocimiento.

Dentro del sistema de protección social, el **pilar solidario** cumple una función complementaria, orientada a las personas que no lograron acceder a una pensión contributiva o cuyos ingresos resultan insuficientes para garantizar condiciones mínimas de dignidad en la vejez. Este pilar se materializa a través de mecanismos como los subsidios económicos y los apoyos no contributivos, entre los cuales se articulan programas como Colombia Mayor y, en un nivel distinto, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Desde la perspectiva de la gestión municipal, el sistema pensional y el pilar solidario **no constituyen programas de ejecución local**, ni forman parte de la oferta operativa directa del municipio. Sin embargo, sí hacen parte del ecosistema de la vejez en tanto:

- inciden de manera directa en las condiciones económicas de las personas mayores del territorio;
- determinan el acceso o no a otros programas sociales;
- y condicionan las necesidades de apoyo, acompañamiento y protección que debe atender la administración municipal.

En este sentido, el rol del municipio se concentra en funciones de **orientación, información, identificación de población, articulación institucional y apoyo a la gestión**, especialmente en territorios donde las personas mayores enfrentan barreras de acceso al sistema pensional, desconocimiento de sus derechos o dificultades para realizar trámites ante las entidades competentes.

Comprender el sistema pensional y el pilar solidario como parte del ecosistema de la vejez permite evitar dos errores frecuentes: asumir que estos mecanismos son responsabilidad operativa del municipio, o ignorar su impacto en la planeación y ejecución de programas locales. Su adecuada lectura fortalece la coherencia de la gestión territorial y facilita una atención más integral a las personas mayores.

Centros Día y Centros Vida



De acuerdo con la **Ley 1276 de 2009**, los **Centros Día y Centros Vida** son servicios de atención integral diurna dirigidos a personas mayores, orientados a mejorar su calidad de vida y a promover su autonomía y permanencia en el entorno familiar y comunitario.

Estos centros:

- constituyen **servicios sociales**, no programas de política pública;
- prestan atención durante el día, sin carácter residencial;
- desarrollan acciones en dimensiones como alimentación, actividades ocupacionales, recreativas, promoción de la salud y acompañamiento psicosocial.

En el ecosistema institucional, los Centros Día/Vida se ubican claramente en el **nivel operativo**. Su responsabilidad se limita a la prestación del servicio para la población atendida, conforme a los lineamientos técnicos y a la capacidad instalada del municipio.

No les corresponde:

- liderar la política pública de envejecimiento y vejez,
- coordinar el conjunto de programas municipales,
- ni asumir la articulación interinstitucional general del sistema.

Centros de larga estancia o Centros de Protección Social del Adulto Mayor (CPSAM)

Los **Centros de Protección Social del Adulto Mayor (CPSAM)**, también denominados **centros de larga estancia**, son **instituciones de carácter residencial** destinadas a la atención integral de personas mayores que, por situaciones abandono, ausencia de redes de apoyo o vulneración de derechos, **requieren cuidado permanente, subsidiado o complementado con recursos públicos**, o que por solicitud de la familia o el mismo adulto mayor, hace uso de este tipo de centros por voluntad propia.

Desde las definiciones oficiales y el marco normativo vigente, los CPSAM:

- prestan **servicios de alojamiento permanente**;
- brindan atención básica, cuidado, alimentación y acompañamiento;
- atienden principalmente a personas mayores.

En el ecosistema institucional de la vejez, los CPSAM se ubican claramente en el **nivel operativo**, como **servicios de atención residencial**, y no como programas de política pública ni instancias de coordinación del sistema.

Programas municipales de alimentación y apoyo nutricional





Muchos municipios desarrollan **programas de alimentación dirigidos a personas mayores**, ya sea como parte de la atención social, la seguridad alimentaria o la protección social. Estos programas pueden incluir raciones alimentarias, comedores comunitarios u otras modalidades.

Estos dispositivos deben entenderse como:

- **programas o servicios focalizados**, con criterios de acceso definidos;
- acciones de apoyo que responden a necesidades específicas;
- componentes que deben articularse con otros sectores, como salud y protección social.

No constituyen, por sí mismos, una estrategia integral de envejecimiento y vejez, sino un **componente dentro del conjunto de la oferta municipal**.

Otros programas y servicios

Existen otros programas nacionales que, sin estar dirigidos exclusivamente a personas mayores, **tienen impacto en esta población** y pueden operar en el territorio municipal, tales como estrategias de salud pública, cuidado, nutrición o inclusión social.

Estos programas:

- responden a objetivos sectoriales específicos;
- se articulan con el municipio para su implementación;
- y deben integrarse de manera coherente a los planes de acción locales.

Es importante evitar que estos programas se conviertan en acciones aisladas o paralelas a la gestión municipal. Su adecuada incorporación exige **articulación intersectorial** y claridad sobre su alcance y limitaciones

Adicionalmente, los municipios pueden contar con otros programas y servicios dirigidos a personas mayores, tales como:

- procesos de formación y alfabetización;
- programas de actividad física y recreación;
- acciones de promoción cultural y comunitaria;
- acompañamiento psicosocial y orientación social.

Todos estos dispositivos comparten una característica común: **operan en el nivel de ejecución**, responden a objetivos específicos y deben estar articulados a los programas municipales y al Plan de Desarrollo.



La Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor dentro del ecosistema de la vejez

La **Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor** se incluye dentro del ecosistema de la vejez por tratarse de una **fuentes de financiación específica y recurrente** destinada a la población mayor, cuya existencia no depende de los períodos de gobierno y que, por su naturaleza fiscal, **trasciende los planes de desarrollo municipales**. No corresponde a una institución, programa o proyecto, sino a un **instrumento financiero** que permite sostener y fortalecer diversas acciones dirigidas a esta población.

La normatividad vigente establece una destinación clara de los recursos recaudados (ley 1276 del 2009):

- **70 %** para la financiación de los **Centros Vida**, conforme a las definiciones legales;
- **30 %** para la dotación y funcionamiento de los **Centros de Bienestar del Anciano**, actualmente denominados Centros de Protección Social para el Adulto Mayor (CPSAM) o Centros de Larga Estancia, recursos que en la práctica se destinan principalmente a la financiación de cupos para personas mayores institucionalizadas.

Esta destinación confirma que la estampilla **no crea programas**, sino que financia servicios y dispositivos cuya implementación depende de decisiones administrativas y de planeación territorial, en coherencia con la política pública de envejecimiento y vejez.

En la práctica administrativa, especialmente en municipios con estructuras institucionales concentradas, estos recursos suelen ser gestionados desde secretarías que agrupan funciones de salud, inclusión, bienestar o protección social. Esta situación ha llevado a que los servicios financiados con estampilla se asocien de manera predominante al sector salud, aun cuando responden a funciones más amplias de protección social.

Comprender la estampilla como un **recurso financiero transversal**, y no como un programa, permite una mejor planeación, evita confusiones institucionales y contribuye a una gestión más coherente y sostenible de las acciones dirigidas a las personas mayores.

5.2. Ubicación institucional y criterios clave

Los programas y servicios municipales dirigidos a las personas mayores forman parte de un **sistema institucional más amplio**, en el que interactúan distintos niveles de decisión, planificación y ejecución. Su adecuada ubicación dentro de este ecosistema resulta fundamental para garantizar coherencia en la gestión, claridad en las responsabilidades y efectividad en la atención.



Desde una lectura ordenada de la gestión pública del envejecimiento y la vejez, los programas y servicios municipales deben entenderse como **instrumentos de implementación**, subordinados a la política pública y a los procesos de planeación territorial. En este sentido, su diseño y funcionamiento deben:

- alinearse con la política pública nacional y departamental, cuando exista, y con los enfoques que esta define;
- responder a los ejes, objetivos y prioridades establecidos en los planes de desarrollo y demás instrumentos de planeación territorial;
- contar con objetivos claros, poblaciones definidas y criterios explícitos de acceso;
- y operar dentro de las competencias técnicas, administrativas y presupuestales asignadas al nivel municipal.

Ubicar correctamente estos programas y servicios dentro del sistema permite **valorar su importancia sin sobredimensionarlos**, reconociendo su papel central en la atención directa, pero evitando que asuman funciones estratégicas, normativas o de coordinación general que corresponden a otros niveles de la gestión pública.

Asimismo, esta claridad institucional facilita la articulación con programas nacionales y departamentales, el uso adecuado de documentos complementarios y la participación en instancias de articulación y control social, sin fragmentar la acción pública ni generar superposición de responsabilidades.

En suma, comprender la ubicación institucional de los programas y servicios municipales no es un ejercicio meramente conceptual, sino una condición práctica para fortalecer la coherencia, la sostenibilidad y la calidad de la gestión pública del envejecimiento y la vejez en el territorio.

Lectura integrada del ecosistema institucional

El ecosistema institucional de la vejez en el nivel municipal no se compone de entidades aisladas ni de programas independientes, sino de un **sistema articulado de niveles, actores e instrumentos** que cumplen funciones diferenciadas y complementarias. Comprender esta lógica integrada es fundamental para una gestión pública coherente, eficiente y respetuosa de los derechos de las personas mayores.

Desde esta lectura integrada, es posible reconocer que la gestión del envejecimiento y la vejez se estructura a partir de una **distribución funcional clara**: el nivel estratégico orienta y organiza la acción pública; el nivel programático traduce estas orientaciones en líneas de intervención; el nivel operativo ejecuta acciones directas con la población; y las instancias



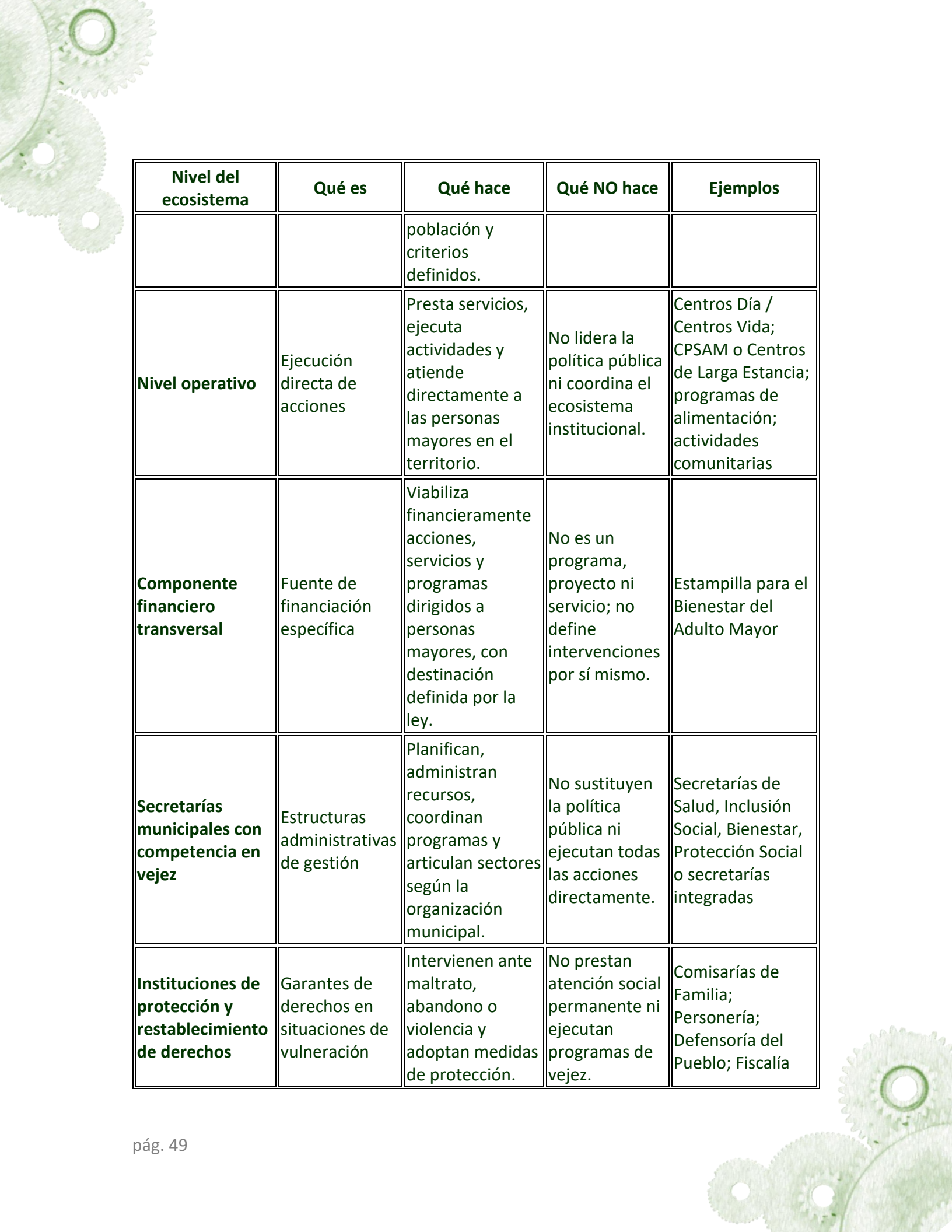
de articulación y participación fortalecen la coordinación y la gobernanza local. Ninguno de estos niveles puede sustituir a los demás sin afectar el equilibrio del sistema.

Los programas nacionales con presencia territorial, los servicios municipales, el sector salud, las instituciones de protección y las instancias de participación cumplen roles específicos que **no son intercambiables**. Cuando estas funciones se confunden, se generan duplicidades, vacíos de atención o sobrecargas indebidas, especialmente sobre los servicios operativos y los equipos técnicos municipales.

Una gestión municipal adecuada del ecosistema institucional implica, por tanto, **ubicar correctamente cada componente**, reconocer sus alcances y límites, y promover su articulación bajo el marco de la política pública y la planeación territorial. Esta claridad permite aprovechar mejor los recursos disponibles, fortalecer la coordinación intersectorial y garantizar respuestas más pertinentes a las necesidades y derechos de las personas mayores.

En síntesis, el ecosistema institucional funciona de manera efectiva cuando el municipio deja de operar desde lógicas fragmentadas y adopta una **mirada sistémica**, en la que la garantía de derechos no depende de un actor particular, sino de la coherencia en la acción conjunta del Estado y la sociedad. Esta lectura integrada constituye la base para avanzar, en los capítulos siguientes, hacia la definición clara de roles, responsabilidades y rutas de articulación en la gestión municipal del envejecimiento y la vejez.

Nivel del ecosistema	Qué es	Qué hace	Qué NO hace	Ejemplos
Nivel estratégico	Marco de orientación y decisión	Define enfoques, principios, ejes estratégicos y prioridades. Ordena la acción pública y orienta la planeación territorial.	No presta servicios ni ejecuta acciones directas con personas mayores.	Política Pública Nacional y Departamental de Envejecimiento y Vejez; Política Pública Municipal (cuando existe); Plan de Desarrollo Municipal
Nivel programático	Organización de la oferta pública	Traduce la estrategia en programas, líneas de intervención y esquemas de apoyo con objetivos,	No define la política pública ni sustituye la planeación del desarrollo.	Colombia Mayor; BEPS; programas departamentales y municipales de vejez



Nivel del ecosistema	Qué es	Qué hace	Qué NO hace	Ejemplos
		población y criterios definidos.		
Nivel operativo	Ejecución directa de acciones	Presta servicios, ejecuta actividades y atiende directamente a las personas mayores en el territorio.	No lidera la política pública ni coordina el ecosistema institucional.	Centros Día / Centros Vida; CPSAM o Centros de Larga Estancia; programas de alimentación; actividades comunitarias
Componente financiero transversal	Fuente de financiación específica	Viabiliza financieramente acciones, servicios y programas dirigidos a personas mayores, con destinación definida por la ley.	No es un programa, proyecto ni servicio; no define intervenciones por sí mismo.	Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor
Secretarías municipales con competencia en vejez	Estructuras administrativas de gestión	Planifican, administran recursos, coordinan programas y articulan sectores según la organización municipal.	No sustituyen la política pública ni ejecutan todas las acciones directamente.	Secretarías de Salud, Inclusión Social, Bienestar, Protección Social o secretarías integradas
Instituciones de protección y restablecimiento de derechos	Garantes de derechos en situaciones de vulneración	Intervienen ante maltrato, abandono o violencia y adoptan medidas de protección.	No prestan atención social permanente ni ejecutan programas de vejez.	Comisarías de Familia; Personería; Defensoría del Pueblo; Fiscalía



Nivel del ecosistema	Qué es	Qué hace	Qué NO hace	Ejemplos
Instancias de participación ciudadana	Mecanismos de incidencia y control social	Representan a las personas mayores, realizan seguimiento e incidencia en la gestión pública.	No administran recursos ni ejecutan programas o servicios.	Cabildos de personas mayores; mesas municipales
Instancias de articulación interinstitucional	Espacios de coordinación	Facilitan la articulación entre sectores, niveles de gobierno y actores del territorio.	No sustituyen a la administración municipal ni a los servicios operativos.	Comité gerontológico municipal; mesas técnicas intersectoriales



PARTE IV

ROLES, RESPONSABILIDADES Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL (ORDENAR)

Capítulo 6. Roles y responsabilidades institucionales en la gestión municipal del envejecimiento y la vejez

6.1. La importancia de delimitar roles institucionales

La gestión del envejecimiento y la vejez en el nivel municipal requiere la participación de múltiples actores institucionales, cada uno con competencias, funciones y alcances definidos por la normativa vigente, la planeación territorial y la práctica administrativa. Cuando estos roles no se delimitan con claridad, se generan **vacíos de responsabilidad**, duplicidad de acciones o **sobrecarga indebida** en algunos actores, afectando la calidad de la gestión pública.

Este capítulo tiene como propósito **clarificar los roles y responsabilidades institucionales**, reconociendo que ninguna entidad, programa o cargo individual es responsable, por sí solo, de la política pública de envejecimiento y vejez. La corresponsabilidad institucional no implica confusión de funciones, sino coordinación clara entre niveles y sectores.

6.2. Nivel estratégico: responsabilidad de la administración municipal

Alcaldía y equipo de gobierno

La **responsabilidad estratégica y política** de la gestión del envejecimiento y la vejez recae en la **administración municipal**, bajo el liderazgo del alcalde o alcaldesa y su equipo de gobierno. Este rol se sustenta en:

- la Constitución Política (art. 46),
- la Ley 1251 de 2008,
- la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez,
- y las normas de planeación territorial.

Corresponde a este nivel:

- incorporar el enfoque de envejecimiento y vejez en el Plan de Desarrollo Municipal,

- 
- asignar recursos y prioridades,
 - garantizar la articulación intersectorial,
 - y definir instancias de coordinación y seguimiento.

La política pública **no es responsabilidad de un servicio, programa o funcionario específico**, sino de la institucionalidad municipal en su conjunto.

Secretaría u oficina rectora del ámbito social

En la mayoría de los municipios, la coordinación del tema de personas mayores se asigna a una **Secretaría u oficina de carácter social** (Secretaría de Salud, Protección Social, Inclusión, Bienestar u otra equivalente o integrada). Este arreglo es consistente con la práctica administrativa documentada a nivel territorial.

A esta dependencia le corresponde un rol **estratégico y articulador**, que incluye:

- liderar la formulación y seguimiento de programas municipales dirigidos a personas mayores,
- articular la oferta nacional y departamental con la realidad local,
- coordinar acciones con otros sectores (salud, cultura, protección, participación),
- y garantizar coherencia entre la política pública y la ejecución operativa.

Esta dependencia **no ejecuta necesariamente todos los servicios**, pero sí orienta y articula el sistema.

6.3. Nivel programático: programas municipales y articulación sectorial

Los **programas municipales dirigidos a personas mayores** operan como el nivel intermedio entre la política pública y los servicios de atención directa. Su existencia se fundamenta en el Plan de Desarrollo Municipal y responde a los lineamientos de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez.

Las responsabilidades de este nivel incluyen:

- definir objetivos y población objetivo,
- establecer metas, indicadores y resultados esperados,
- organizar recursos humanos y financieros,
- y supervisar la ejecución de los servicios asociados.

Desde el punto de vista normativo y operativo, **los programas no sustituyen a la política pública**, ni concentran la totalidad de las responsabilidades institucionales. Su función es materializar, no gobernar.



6.4. Nivel operativo: servicios de atención directa

Centros Día / Centros Vida, CPSAM y servicios afines

Los **Centros Día/Vida**, CPSAM y otros dispositivos de atención directa corresponden al **nivel operativo** del sistema. Su rol está claramente definido en la Ley 1276 de 2009 y en lineamientos técnicos sectoriales.

Sus responsabilidades se centran en:

- prestar atención directa a las personas mayores usuarias,
- ejecutar actividades definidas en los programas municipales,
- promover la autonomía, la participación y el bienestar,
- e identificar situaciones que requieran activación de rutas institucionales.

Estos servicios **no tienen funciones de rectoría política**, ni de coordinación general del sistema municipal de envejecimiento y vejez.

Coordinadores de servicios

El coordinador o coordinadora de un Centro Vida u otro servicio cumple un rol **técnico, administrativo y operativo**, orientado a:

- la gestión del equipo humano,
- la organización de la operación diaria,
- el cumplimiento de estándares de atención,
- y el reporte de información al nivel programático.

Desde el punto de vista normativo y de buenas prácticas institucionales, **no corresponde a este cargo**:

- liderar la política pública municipal,
- asumir la coordinación intersectorial general,
- ni dinamizar por cuenta propia comités o instancias estratégicas.

La asignación informal de estas funciones constituye una **sobrecarga indebida** y una dilución de responsabilidades institucionales.

6.5. Sector salud: responsabilidades específicas y complementarias

El sector salud participa en la gestión del envejecimiento y la vejez desde competencias claramente definidas por el sistema de salud y los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social.



Corresponde al sector salud:

- la atención clínica y preventiva,
- el manejo de enfermedades crónicas,
- la salud mental,
- la rehabilitación funcional,
- y la implementación de las RIAS.

Si bien la articulación con el sector social es indispensable, **el sector salud no asume la coordinación de la política de envejecimiento**, ni los servicios sociales sustituyen la atención sanitaria.

6.6. Protección y garantía de derechos

Comisarías de Familia

Las Comisarías de Familia tienen competencias legales para:

- conocer situaciones de violencia intrafamiliar,
- dictar medidas de protección,
- y activar rutas de restablecimiento de derechos.

En el caso de personas mayores, su intervención se fundamenta en la Ley 1850 de 2017 y normas complementarias.

Personería Municipal

La Personería Municipal, como órgano del Ministerio Público, cumple funciones de:

- vigilancia de derechos,
- acompañamiento ciudadano,
- y control de la actuación administrativa.

No ejecuta programas ni servicios, pero actúa como garante institucional.

Instancias de participación y articulación

Las **instancias de participación y articulación** —como mesas de personas mayores, comités gerontológicos y cabildos— cumplen un rol reconocido en la Política Pública de Envejecimiento y Vejez y en prácticas territoriales documentadas.



Sus funciones incluyen:

- promover la participación ciudadana,
- facilitar la articulación interinstitucional,
- realizar seguimiento y formulación de recomendaciones.

Estas instancias **no ejecutan servicios**, ni sustituyen a las dependencias responsables.

6.7. Principio transversal de corresponsabilidad institucional

La gestión municipal del envejecimiento y la vejez se rige por el principio de **corresponsabilidad**, presente en la legislación nacional y en la política pública. Este principio implica que:

- ninguna entidad asume todo,
- ningún servicio responde por la política completa,
- y ningún cargo individual reemplaza a la institucionalidad.

Delimitar roles no debilita la gestión; por el contrario, **la fortalece**, protege al personal municipal de sobrecargas indebidas y garantiza una atención coherente, digna y centrada en la ciudadanía de las personas mayores.



Capítulo 7. Rutas de articulación interinstitucional

7.1. Sentido y función de las rutas de articulación interinstitucional

Las rutas de articulación interinstitucional constituyen un **mecanismo operativo esencial** para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores en el territorio. No son programas, servicios ni nuevas instancias administrativas, sino **conjuntos ordenados y secuenciales de acciones** que articulan a las instituciones existentes frente a situaciones concretas.

De acuerdo con la Guía Metodológica para Rutas Integrales de Atención a Personas Mayores, una ruta de atención es el conjunto coordinado de procedimientos y servicios que deben adelantar las instituciones públicas, privadas y comunitarias para **promover, prevenir, atender y hacer seguimiento** a situaciones que afecten los derechos de las personas mayores.

Desde el enfoque de derechos, las rutas no se activan únicamente ante la vulneración, sino que hacen parte de una **gestión integral**, en la que la persona mayor es reconocida como **sujeto activo**, capaz de activar la ruta directamente y participar en las decisiones que le conciernen.

Desde el enfoque de derechos, las rutas no se activan únicamente ante la vulneración, sino que hacen parte de una **gestión integral**, en la que la persona mayor es reconocida como **sujeto activo**, capaz de activar la ruta directamente y participar en las decisiones que le conciernen.

7.2. Las rutas no crean nuevas competencias institucionales

Un principio fundamental para el nivel municipal es comprender que las rutas de articulación:

- **no crean nuevas entidades,**
- **no trasladan responsabilidades entre instituciones,**
- **no convierten a un servicio en rector de la política pública.**

Tal como lo establece la guía metodológica, las rutas se construyen a partir de la **adaptación y articulación de las rutas ya existentes** en los sectores de salud, justicia, protección social, convivencia y derechos humanos, incorporando un enfoque poblacional específico para las personas mayores



Esto implica que cada entidad actúa **dentro del marco de sus competencias legales**, coordinándose con las demás cuando la situación lo exige.

7.3. Componentes de las rutas de articulación

Las rutas de articulación interinstitucional para personas mayores se estructuran en cuatro componentes interrelacionados, ampliamente documentados en la guía metodológica:

- a) Promoción:** Acciones orientadas a fortalecer el ejercicio de derechos, el envejecimiento activo, la participación y la construcción de entornos protectores. Este componente involucra a múltiples actores (sector social, salud, cultura, comunidad, medios) y no se limita a una entidad específica
- b) Prevención:** Conjunto de acciones dirigidas a identificar riesgos y reducir la probabilidad de vulneración de derechos. Incluye detección temprana, formación institucional y fortalecimiento de redes de apoyo familiares y comunitarias
- c) Atención:** Se activa cuando existe una situación concreta de vulneración o riesgo. Implica respuestas inmediatas, coordinadas y diferenciadas, que pueden incluir atención en salud, medidas de protección, intervención jurídica y apoyo social.
- d) Seguimiento:** Garantiza la continuidad, la no revictimización y la efectividad de las medidas adoptadas. Incluye evaluación periódica del caso, verificación del cumplimiento de medidas y ajustes institucionales cuando sea necesario

7.4. Activación de las rutas: criterios generales

La activación de una ruta de articulación interinstitucional se rige por los siguientes criterios, ampliamente reconocidos en la normativa y en la práctica documentada:

- Cualquier entidad puede recibir el reporte inicial; **ninguna puede negarse**.
- La primera entidad en conocer el caso tiene el deber de **orientar y remitir** a la competente.
- La persona mayor puede activar directamente la ruta, reforzando su autonomía y ciudadanía.
- La atención debe ser oportuna, accesible y libre de revictimización.
- La articulación no sustituye la responsabilidad individual de cada entidad.

Estos criterios están alineados con la Ley 1850 de 2017, la Ley 2126 de 2021 y la Convención Interamericana, y se desarrollan operativamente en la guía metodológica.

7.5. Mesas y comités como mecanismos de articulación de las rutas



La articulación interinstitucional no se produce de manera espontánea. Requiere espacios *formales de coordinación, entre los cuales se destacan:*

a) Comité Interinstitucional de Rutas: *Recomendado en la guía metodológica como instancia mínima para la implementación y ajuste de las rutas municipales. Este comité suele integrar:*

- secretarías municipales (salud, protección social, gobierno),
- Comisaría de Familia,
- Personería Municipal,
- Policía,
- hospital o ESE,
- Centros Día/Vida y CPSAM,
- y otros actores relevantes del territorio

Su función es coordinar, ajustar, evaluar y mejorar las rutas, no atender casos individuales de manera operativa.

b) Consejo Municipal de Política Social (COMPOS): *Actúa como instancia superior de articulación y validación. Según la práctica documentada, es el espacio adecuado para:*

- aprobar formalmente las rutas municipales,
- hacer seguimiento a su implementación,
- articularlas con el Plan de Desarrollo Municipal y la política pública social.

c) Comité Gerontológico y mesas de personas mayores: *Estas instancias fortalecen la participación y el control social. Su rol es:*

- aportar desde la experiencia de las personas mayores,
- identificar alertas territoriales,
- realizar seguimiento ciudadano a la política pública y a las rutas.

No sustituyen a las entidades competentes ni asumen funciones administrativas.

7.6. Evitar errores frecuentes en la articulación de rutas

Desde la evidencia territorial recogida en la guía metodológica, se identifican errores que deben evitarse:

- asumir que el Centro Vida es el “responsable de la ruta”,
 - cargar al coordinador del servicio con funciones de articulación estratégica,
 - confundir la ruta con un programa o proyecto específico,
 - activar rutas solo en situaciones extremas, ignorando promoción y prevención.
- 

Estos errores generan sobrecarga institucional y debilitan la garantía de derechos.

7.7. Principio rector: articulación sin delegación indebida

La ruta de articulación interinstitucional se fundamenta en el principio de corresponsabilidad:

- articular no es delegar,
- coordinar no es trasladar funciones,
- y proteger derechos no implica concentrar responsabilidades en un solo actor.

Una gestión municipal adecuada de las rutas fortalece la institucionalidad, protege al personal operativo y garantiza que las personas mayores ejerzan su ciudadanía en condiciones de dignidad, autonomía y participación.

Cuadro sintético de rutas de articulación interinstitucional

Gestión municipal del envejecimiento y la vejez

Tipo de situación	Quién puede activar la ruta	Entidad que recibe inicialmente	Entidades que se articulan	Rol del municipio	Instancias de articulación y seguimiento
Promoción del ejercicio de derechos y envejecimiento activo	Persona mayor, organizaciones, comunidad, entidades públicas	Secretaría social / Desarrollo social	Centros Día/Vida, Cultura, Deporte, Salud Pública, organizaciones comunitarias	Liderar y coordinar acciones preventivas y de promoción	Comité Gerontológico, mesas de personas mayores
Riesgo social (soledad, aislamiento, redes débiles)	Cualquier entidad o la persona mayor	Secretaría social / Centro Vida / Salud	Salud, programas sociales, cultura, participación	Articular oferta y evitar respuestas fragmentadas	Comité interinstitucional, mesas sociales

Tipo de situación	Quién puede activar la ruta	Entidad que recibe inicialmente	Entidades que se articulan	Rol del municipio	Instancias de articulación y seguimiento
Presunto maltrato, negligencia o abandono	Persona mayor, comunidad, Centro Vida, salud, cualquier entidad	Comisaría de Familia	Comisaría, Personería, Salud, Policía, Fiscalía (si aplica), Secretaría social	Garantizar activación de la ruta y seguimiento institucional	Comité interinstitucional de rutas, COMPOS
Violencia intrafamiliar	Persona mayor, vecinos, instituciones	Comisaría de Familia	Comisaría, Salud, Policía, Fiscalía, Personería	Asegurar medidas de protección y articulación sectorial	Comité interinstitucional de violencia
Afectación a la salud física o mental	Persona mayor, familia, Centro Vida, comunidad	Hospital / ESE / EPS	Salud, salud mental, Secretaría social	Articular apoyo social sin reemplazar atención médica	Comité de salud mental, mesas intersectoriales
Deterioro funcional o dependencia	Persona mayor, familia, Centro Vida, salud	Salud / Secretaría social	Salud, programas sociales, CPSAM, familia	Coordinar apoyos y rutas sin institucionalizar automáticamente	Comité gerontológico, comité social
Situaciones de discapacidad	Persona mayor, familia, entidad pública	Secretaría social / Salud	Programas de discapacidad, salud, planeación	Garantizar accesibilidad y ajustes razonables	Comité de discapacidad
Acceso a protección económica (Colombia Mayor, BEPS)	Persona mayor	Enlace municipal / Secretaría social	DPS, Colpensiones	Orientar y no articular, administrar	Mesa social, COMPOS



Tipo de situación	Quién puede activar la ruta	Entidad que recibe inicialmente	Entidades que se articulan	Rol del municipio	Instancias de articulación y seguimiento
Conflictos familiares o patrimoniales	Persona mayor, familia	Comisaría de Familia / Personería	Comisaría, Personería, Fiscalía (si aplica)	Facilitar rutas legales y protección de derechos	Comité interinstitucional
Participación e incidencia ciudadana	Personas mayores organizadas	Secretaría social / Participación ciudadana	Mesas, comités, concejo municipal	Garantizar espacios reales de participación	Comité gerontológico, cabildos



PARTE IV

DE LA CONFUSIÓN A LAS BUENAS PRÁCTICAS (APLICAR)

Capítulo 8. Buenas prácticas para una gestión coherente

Una gestión coherente del envejecimiento y la vejez no depende únicamente de contar con normas, políticas o programas, sino de **comprender cómo se ordenan entre sí** y cómo se traducen en decisiones institucionales concretas. Las buenas prácticas institucionales permiten evitar confusiones, proteger la sostenibilidad de los servicios, fortalecer la corresponsabilidad y garantizar que las personas mayores ejerzan su ciudadanía en condiciones de dignidad, autonomía y participación.

Este capítulo presenta **criterios operativos** que orientan una gestión municipal alineada con el marco normativo y la política pública, respetando las jerarquías entre política, planes, programas, proyectos y servicios.

8.1. Principio rector: jerarquía y coherencia institucional

Una buena práctica fundamental consiste en **respetar la jerarquía de los instrumentos de gestión pública**, entendiendo que cada nivel cumple una función distinta y complementaria:

1. **La política pública orienta**
2. **Los planes organizan y priorizan**
3. **Los programas estructuran la acción**
4. **Los proyectos focalizan**
5. **Los servicios ejecutan**

Confundir estos niveles genera desorden institucional. Respetarlos fortalece la gestión y clarifica responsabilidades.

8.3. Buenas prácticas en el nivel de política pública

Competencia correcta

La política pública de envejecimiento y vejez es responsabilidad del **nivel estratégico de la administración municipal**, bajo el liderazgo del alcalde y las secretarías competentes, en



coherencia con la Ley 1251 de 2008, la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez y la Convención Interamericana.

Buenas prácticas

- Reconocer que la política pública **no es un programa ni un servicio**.
- Asegurar que la política se exprese en el **Plan de Desarrollo Municipal**.
- Evitar delegar la conducción de la política en cargos operativos.
- Incorporar el enfoque de derechos y ciudadanía activa de las personas mayores.

Práctica incorrecta a evitar

Asignar la política pública a un Centro Vida, a un coordinador de servicio o a un contratista.

8.4. Buenas prácticas en el nivel de planeación (planes)

Competencia correcta

Los **Planes de Desarrollo**, planes sectoriales y planes de acción son los instrumentos que **operativizan la política pública** en el territorio.

Buenas prácticas

- Alinear toda acción dirigida a personas mayores con el Plan de Desarrollo Municipal.
- Definir metas, indicadores y responsables claros.
- Garantizar articulación intersectorial desde la planeación.
- Incorporar recursos (incluida la estampilla) de manera coherente.

Práctica incorrecta a evitar

Ejecutar acciones “por fuera del plan” o como iniciativas aisladas sin respaldo de planeación.

8.5. Buenas prácticas en el nivel programático

Competencia correcta

Los **programas municipales** materializan la política pública y organizan la oferta institucional. Tienen objetivos definidos, población priorizada y responsables claros.

Buenas prácticas

- Entender que un programa **no reemplaza a la política pública**, sino que la desarrolla parcialmente.

- 
- Articular programas municipales con programas nacionales (Colombia Mayor, BEPS) sin fusionarlos.
 - Asignar coordinación programática a dependencias estratégicas, no a servicios.

Práctica incorrecta a evitar

Asumir que un programa específico “es toda la política” o que responde por todo el sistema.

8.6. Buenas prácticas en el nivel de proyectos

Competencia correcta

Los **proyectos** son instrumentos temporales que responden a objetivos específicos dentro de un programa. Tienen inicio, fin y recursos delimitados.

Buenas prácticas

- Formular proyectos alineados con programas y planes.
- Evitar la proliferación de proyectos aislados sin continuidad.
- Evaluar el impacto y los aprendizajes del proyecto para retroalimentar el programa.

Práctica incorrecta a evitar

Confundir proyectos con programas permanentes o usar proyectos para sustituir servicios estructurales.

8.7. Buenas prácticas en el nivel de servicios

Competencia correcta

Los **servicios**, como los Centros Día/Vida y CPSAM, ejecutan atención directa a las personas mayores, conforme a la Ley 1276 de 2009.

Buenas prácticas

- Garantizar claridad sobre el rol operativo del servicio.
- Proteger a los equipos de sobrecargas administrativas y estratégicas.
- Articular los servicios con rutas interinstitucionales cuando se requiera.
- Priorizar la calidad, continuidad y sostenibilidad del servicio.

Práctica incorrecta a evitar



Cargar a los servicios con la coordinación de la política pública o la gestión intersectorial general.

8.8. Buenas prácticas en el manejo de recursos

Competencia correcta

Los recursos, incluidos los de la **estampilla pro-adulto mayor**, deben gestionarse conforme a su destinación específica y a la Ley 1276 de 2009.

Buenas prácticas

- Priorizar el sostenimiento de los servicios estructurales (criterio 70/30).
- Incorporar los recursos en la planeación y el presupuesto.
- Garantizar seguimiento y control fiscal.

Práctica incorrecta a evitar

Usar la estampilla como recurso flexible sin priorización ni alineación programática.

8.9. Buenas prácticas en participación y articulación

Competencia correcta

Las instancias de participación (cabildos, mesas, consejos) cumplen funciones de **incidencia, control social y articulación**, no de ejecución.

Buenas prácticas

- Reconocer a las personas mayores como ciudadanos activos.
- Articular la participación con la planeación y el seguimiento.
- Respetar la autonomía de estas instancias sin delegar funciones administrativas.

Práctica incorrecta a evitar

Trasladar responsabilidades de gestión o ejecución a espacios de participación.

8.10. Síntesis: gestión coherente y corresponsable



Una gestión coherente del envejecimiento y la vejez se construye cuando cada nivel cumple su función:

- la política orienta,
- los planes organizan,
- los programas estructuran,
- los proyectos focalizan,
- los servicios ejecutan,
- y la participación incide.

Respetar esta estructura fortalece la institucionalidad, mejora la calidad de la atención y garantiza que las personas mayores ejerzan plenamente su ciudadanía en el ámbito municipal.



PARTE V

HERRAMIENTAS PRÁCTICAS (USAR)

Capítulo 9. Herramientas de apoyo a la gestión municipal

Herramientas de apoyo a la gestión municipal del envejecimiento y la vejez

9.1. Sentido de las herramientas de apoyo

La gestión municipal del envejecimiento y la vejez exige claridad conceptual, orden institucional y capacidad de articulación. Sin embargo, estos elementos solo se consolidan cuando se traducen en **herramientas prácticas** que orienten la toma de decisiones, faciliten la coordinación interinstitucional y eviten la reproducción de confusiones ya identificadas.

Las herramientas presentadas en este capítulo no crean nuevas obligaciones ni instancias. Su finalidad es **apoyar el ejercicio de las competencias existentes**, fortalecer la coherencia institucional y facilitar el trabajo de los equipos municipales, especialmente en contextos de rotación de personal, empalmes administrativos o alta carga operativa.

9.2. Mapa institucional del envejecimiento y la vejez

El **mapa institucional** es una representación ordenada del ecosistema de actores que intervienen en la gestión del envejecimiento y la vejez en el municipio.

Función del mapa institucional:

- visualizar los distintos niveles (estratégico, programático, operativo, participación);
- identificar responsabilidades sin superposición;
- ubicar correctamente programas, servicios e instancias.

Buena práctica:

Todo municipio debería contar con un mapa institucional actualizado, validado internamente, que permita responder con claridad a preguntas como:

- ¿quién orienta la política?,
- ¿quién coordina programas?,



- 
- ¿quién ejecuta servicios?,
 - ¿quién participa y hace control social?

Este mapa no es un organigrama tradicional, sino una **herramienta de lectura funcional del sistema**.

9.3. Matriz de articulación interinstitucional

La **matriz de articulación** permite ordenar las relaciones entre sectores, programas y servicios frente a situaciones concretas que involucren a personas mayores.

¿Para qué sirve?

- definir quién lidera, quién apoya y quién hace seguimiento;
- evitar que una sola entidad asuma toda la carga;
- facilitar la activación de rutas interinstitucionales.

Elementos mínimos de la matriz:

- tipo de situación (promoción, prevención, atención, protección);
- entidad responsable principal;
- entidades articuladas;
- instancia de seguimiento (comité, mesa, consejo).

Buena práctica:

Usar la matriz como herramienta de trabajo en comités gerontológicos, comités de rutas y equipos intersectoriales, no solo como documento formal.

9.4. Checklist de roles y responsabilidades institucionales

El **checklist de roles** es una herramienta de verificación rápida para equipos municipales, especialmente útil en procesos de empalme, inducción o reorganización institucional.

Ejemplos de preguntas clave del checklist:

- ¿Está claramente identificado quién lidera la política pública?
- ¿Los programas municipales están alineados con el Plan de Desarrollo?
- ¿Los servicios operativos están ejecutando funciones que no les corresponden?
- ¿Los programas nacionales están correctamente articulados y no absorbidos?
- ¿Las instancias de participación están incidiendo sin asumir roles administrativos?

Buena práctica:



Aplicar este checklist de manera periódica permite detectar desajustes institucionales antes de que se conviertan en problemas estructurales.





Capítulo 10. Sentido institucional de una gestión coherente del envejecimiento y la vejez

La gestión pública del envejecimiento y la vejez en el nivel municipal no depende únicamente de la existencia de normas, políticas o programas, sino de la **capacidad institucional para comprender su lugar dentro del ecosistema de la gestión pública** y actuar de manera coherente con ello. A lo largo de este documento se ha insistido en la necesidad de ordenar los instrumentos, clarificar competencias y evitar confusiones que, en la práctica, debilitan la garantía de derechos de las personas mayores.

La Política Pública de Envejecimiento y Vejez cumple un **rol rector en términos estratégicos**, en tanto orienta los enfoques, principios y prioridades de la acción institucional. Sin embargo, su efectividad depende de su adecuada traducción en los instrumentos de planeación del desarrollo, de su materialización en programas y proyectos coherentes, y de su ejecución responsable a través de servicios y dispositivos de atención. Confundir estos niveles no solo genera desorden administrativo, sino que afecta directamente la sostenibilidad de las acciones y la calidad de la atención.

El documento ha mostrado que muchas de las dificultades en la gestión municipal no se originan en la ausencia de herramientas, sino en su **uso inadecuado o desarticulado**. Delegar funciones estratégicas en niveles operativos, asumir que los servicios sustituyen la política pública, o utilizar recursos de destinación específica sin criterios claros, son prácticas que erosionan la institucionalidad y trasladan cargas indebidas a equipos y servicios que no están diseñados para asumirlas.

Asimismo, se ha reconocido la **realidad administrativa de los municipios**, especialmente aquellos con estructuras institucionales concentradas, donde una misma secretaría agrupa funciones de salud, inclusión, bienestar o protección social. Esta situación no es un problema en sí misma, siempre que exista claridad sobre los roles, las competencias y los límites de cada nivel de actuación.

El propósito de esta guía no es prescribir modelos únicos ni crear nuevas estructuras, sino ofrecer **criterios de lectura y orientación** que permitan a las administraciones municipales fortalecer su gestión, ordenar lo existente y tomar decisiones más informadas. Una gestión coherente del envejecimiento y la vejez no se construye sumando acciones aisladas, sino articulando política, planeación, programas, proyectos, servicios, recursos y participación ciudadana en función de la garantía integral de derechos.

Cerrar este documento implica reafirmar una idea central: **las personas mayores no son únicamente beneficiarias de servicios, sino ciudadanos con derechos**, y la responsabilidad del Estado es garantizar que esos derechos se materialicen a través de una acción pública ordenada, sostenible y coherente. En ese marco, el desafío de la gestión municipal no es



hacer más, sino **hacer mejor**, respetando las competencias, fortaleciendo la articulación institucional y colocando la dignidad de las personas mayores en el centro de la acción pública.



Capítulo 11. El eje articulador de la gestión municipal en envejecimiento y vejez

11.1. La necesidad de un eje articulador

La gestión pública dirigida a las personas mayores en el ámbito municipal se desarrolla en un escenario complejo, caracterizado por la concurrencia de múltiples normas, políticas públicas, planes, programas, servicios e instituciones que actúan de manera simultánea. Esta diversidad de actores y herramientas, si bien responde a la naturaleza integral del envejecimiento y la vejez, ha generado en la práctica **confusiones recurrentes** respecto a los niveles de responsabilidad, los alcances de cada intervención y el rol específico de los equipos municipales.

En este contexto, se hace indispensable contar con un **eje articulador claro**, que permita ordenar la acción institucional, evitar la fragmentación de esfuerzos y garantizar coherencia entre lo normativo, lo político y lo operativo. Este eje no puede recaer en un programa, un servicio o una institución específica, sino que debe ubicarse en un nivel superior, con capacidad real de orientar y articular el conjunto de intervenciones.

11.2. La Política Pública de Envejecimiento y Vejez como eje orientador de la acción institucional

El eje articulador de la gestión municipal en materia de envejecimiento y vejez es la **Política Pública de Envejecimiento y Vejez**, entendida como el marco estratégico que define los principios, enfoques, objetivos y líneas de acción para la garantía de los derechos de las personas mayores.

La política pública se fundamenta en la Constitución Política, en las leyes nacionales que reconocen a las personas mayores como sujetos de derechos, y en los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano. Su función principal no es ejecutar acciones concretas, sino **orientar, ordenar y dar sentido** a la intervención pública, estableciendo un horizonte común para los distintos sectores y niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, la política pública:

- Define el **enfoque de derechos** que debe atravesar todas las actuaciones.
- Reconoce la vejez como una etapa diversa del curso de vida, no reducible a la dependencia o a la vulnerabilidad.

- 
- Establece la necesidad de una **acción intersectorial**, que involucre salud, protección social, participación, cultura, justicia y cuidado.

11.3. La materialización de la política en el nivel municipal

En el nivel municipal, la Política Pública de Envejecimiento y Vejez no siempre se expresa en un documento autónomo. Su **materialización concreta** se realiza principalmente a través del **Plan de Desarrollo Municipal** y de los planes de acción que de él se derivan.

El Plan de Desarrollo Municipal constituye el instrumento central de planeación territorial y es el espacio donde la política pública se traduce en:

- programas municipales,
- metas e indicadores,
- asignación de recursos,
- y definiciones operativas.

En este sentido, puede afirmarse que **el Plan de Desarrollo Municipal es el principal mecanismo de operativización de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el territorio**. Ningún programa, servicio o proyecto dirigido a personas mayores debería diseñarse o ejecutarse por fuera de este marco de planeación.

11.4. Relación entre política, planes, programas y servicios

Adoptar la política pública como eje articulador permite clarificar la relación jerárquica entre los distintos niveles de intervención:

- **La política pública** define el rumbo general, los principios y los objetivos estratégicos.
- **El Plan de Desarrollo Municipal** traduce ese rumbo en compromisos territoriales concretos.
- **Los programas municipales** materializan la política en líneas de acción específicas.
- **Los servicios y dispositivos** (como Centros Día/Vida, CPSAM u otros) ejecutan acciones puntuales dirigidas a la población.
- **Las actividades y proyectos** corresponden al nivel operativo más concreto.

Esta relación evita errores frecuentes, como:

- confundir un programa nacional con un servicio municipal,
 - atribuir a un servicio operativo responsabilidades de coordinación política,
 - o reducir la política pública a un conjunto de actividades aisladas.
- 



11.5. Articulación de programas e instituciones bajo el eje de la política pública

Bajo este eje articulador, los distintos programas e instituciones que hacen presencia en el municipio se comprenden como **componentes complementarios**, no como estructuras jerárquicamente equivalentes.

Así, por ejemplo:

- Programas nacionales como **Colombia Mayor** aportan a la protección económica de las personas mayores, pero no definen ni sustituyen la política municipal.
- Mecanismos como **BEPS** se articulan a la política en el componente de seguridad económica, sin ser ejecutados directamente por el municipio.
- Servicios como los **Centros Día/Vida** ejecutan acciones de bienestar y envejecimiento activo, sin asumir la rectoría del sistema.
- El sector salud, a través de hospitales, RIAS y planes de salud mental, cumple funciones específicas dentro del mismo marco de política.
- Las instancias de protección y justicia activan rutas de restablecimiento de derechos cuando estos son vulnerados.

Todos estos actores se **alinean y coordinan** a partir de la política pública y del Plan de Desarrollo Municipal, evitando duplicidades y vacíos de responsabilidad.

11.6. Implicaciones para el personal municipal

Para el personal que trabaja, lidera o coordina acciones relacionadas con personas mayores, reconocer la política pública como eje articulador implica:

- Comprender que **ningún programa o servicio, por sí solo, representa la política pública**.
- Ubicar su rol institucional dentro de un sistema más amplio de corresponsabilidades.
- Diseñar y ejecutar acciones coherentes con el Plan de Desarrollo Municipal.
- Fortalecer la articulación intersectorial, en lugar de asumir funciones que corresponden a otros actores.
- Contribuir a una gestión ordenada, sostenible y basada en derechos.

Este enfoque permite superar la lógica fragmentada de la intervención y avanzar hacia una **gestión municipal integral del envejecimiento y la vejez**, centrada en la dignidad, la autonomía y la participación de las personas mayores.



Esta guía puede ser utilizada libremente como referencia para el diseño y mejoramiento de procesos relacionados con la garantía de derechos de la población Adulta Mayor y la implementación de política públicas relacionadas. No obstante, queda expresamente prohibida su reproducción total o parcial, publicación en medios impresos o digitales, u otra utilización con fines comerciales o de lucro sin la autorización previa y escrita del autor.

Todos los derechos reservados.

Medellín, Colombia, en el año 2026.



