



## **FUNCIÓN PREVENTIVA No. 003 - 2020**

**Asunto:** PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES; PROGRAMA PAE (PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR) LICITACIÓN PAE 2020 No FLO-LP-001-2020

**Para:** Alcalde Municipal  
Secretaría De Educación  
Oficina Asesora De Contratación

**De:** Personería Municipal de Floridablanca

**Fecha:** 27 de marzo de 2020

La suscrita Personera Municipal (e) de Floridablanca – Santander, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales; obrando de conformidad a lo establecido por el Artículo 178, numeral 4 de la Ley 136 de 1994, artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 relativo a las Acciones Preventivas y de Control de Gestión, y dependencias que las ejercen, teniendo en cuenta el Sistema Integral de Prevención como un mecanismo de Planeación, Coordinación, Ejecución y Evaluación de la Función Preventiva Integral de la Procuraduría General de la Nación, adoptado a través de la Resolución No. 490 de 2008, expone los siguientes:

### **ANTECEDENTES**

La Personería Municipal de Floridablanca, dentro del marco de las funciones constitucionales en referencia a las competencias dadas a las Personerías Municipales y Distritales, ha venido efectuando seguimiento al Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante los últimos tres años.

De esto, es conveniente hacer retrospectiva a los procesos PAE de los años anteriores, los cuales, por su complejidad, han sido motivo de quejas y reclamaciones; tanto en sus etapas precontractuales y de ejecución. Situación que ha generado por parte de esta Personería Municipal, actuaciones pertinentes y acuerdos con los quejosos, dependiendo de la situación que en su momento se ha presentado en los procesos en comento; como lo son la Acción Preventiva del día 12 de diciembre de 2017, que estaba encaminada al acompañamiento de ejecución del PAE 2017, donde se advirtieron temas de liquidación a destiempo y de cumplimiento en la ejecución (entrega de alimentos, estado de alimentos, etc.); además, se ha exhortado a la Administración Municipal en los años 2017, 2018 y 2019, a dar cumplimiento integral a los procesos PAE en todas su etapas.

Adicionalmente, y en atención a lo contemplado en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, y los Decretos 2474 del 2008, Decreto 734 del 2012, Decreto 1510 del 2013, Decreto 1082 del 2015, y demás decretos reglamentarios y directivas presidenciales; se conmina, entre otros, a las administraciones públicas de los entes



territoriales, en la Contratación Pública, a ejercer directrices de Transparencia, Selección Objetiva, Pluralidad de Oferentes, idoneidad de Oferentes, etc.; que conlleven a todos los procesos a ejecutarse de manera pulcra, responsable y revestidos de legalidad jurídico administrativa.

Por lo tanto, en lo relacionado con la LICITACIÓN PÚBLICA No. FLO-LP-001-2020, cuyo objeto es: “*SUMINISTRO DE COMPLEMENTO ALIMENTARIO JORNADA DE LA MAÑANA Y TARDE PREPARADO EN SITIO E INDUSTRIALIZADO Y ALMUERZOS PREPARADOS EN SITIO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA-SANTANDER*”; es de señalarse que el concejal JOSÉ MANUEL JUNIOR SEQUEDA ORTÍZ presentó requerimiento a esta Personería el día 28 de febrero del 2020, mediante Radicado Interno No. 2208, solicitando acompañamiento en el proceso de adjudicación de los contratos del PAE para el año 2020 en el Municipio de Floridablanca. Además, del Informe presentado en la sesión extraordinaria del día 05 de marzo de 2020, en el Concejo Municipal de Floridablanca, por parte del citado Concejal JOSÉ MANUEL JUNIOR SEQUEDA ORTIZ; y que fue allegada a este despacho el día 09 de marzo del 2020, mediante Radicado No 2516, donde manifiesta que frente a esta LICITACIÓN (FLO-LP-001-2020) se están cometiendo irregularidades en favorecimiento a uno de los participantes de la LICITACIÓN PÚBLICA, ocultando la ficha técnica y su puntuación frente a los demás participantes.

De lo anterior, esta Personería adelantó visitas especiales a la oficina Asesora de Contratación, el día 13 de marzo del año 2020, al Proceso de Adjudicación FLO-LP-001-2020. Visita en la cual se observa a través de revisión inmediata de la plataforma del SECOP, y lo manifestado por la misma Oficina de Contratación, que se ha cumplido el cronograma, acorde a lo estipulado en los pliegos definitivos del proceso.

Así mismo, en visita efectuada a la Secretaría de Educación, el día 13 de marzo hogaño, en diálogo con la Secretaria de Educación GISELT PIERINE PORTILLO RODRIGUEZ y la Ing. SANDRA P. ZAMBRANO, Coordinadora del Programa PAE y miembro del Comité Evaluador de Propuesta (según se consignó en el acta de visita), manifestaron que sobre las observaciones hechas por el Concejal JOSÉ MANUEL JUNIOR SEQUEDA ORTIZ; éstas se deben revisar por su connotación jurídico-legal, pues con ocasión de dichas observaciones que requieren solución, se impide el cumplimiento del cronograma en el proceso de adjudicación. Por lo que, en Oficio realizado el día 13 de marzo, se solicitó aplazamiento de la audiencia de adjudicación, generándose en términos la publicación del aplazamiento en el SECOP.

## **CONSIDERACIONES**

### **DE ORDEN CONSTITUCIONAL**

El **artículo 44** de la Constitución Política dispone:

*“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y*



*nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozaran también de los demás derechos ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico en integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”* (Subrayas fuera del texto original).

Igualmente, el **artículo 67**, prescribe:

*“**ARTICULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*“(…)”*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.* (Subrayas fuera del texto original).

Asimismo, el **artículo 70** refiere:

***ARTICULO 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. (…)”* (Subrayas fuera del texto original).

A la par, el **artículo 366**, señala:

***ARTICULO 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. (…)”* (Subrayas fuera del texto original).

## **DE ORDEN LEGAL**

En este orden de ideas, la **Ley 7 de 1979**, en su artículo 6, establece:



**“ARTICULO 6o.** Todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar sociales. Corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben cuidados especiales.” (Subrayas fuera del texto original).

Por otra parte, la **Ley 80 de 1993**, en su artículo 11, consagra:

**“ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso. (...)”

De lo anterior, significa que es responsabilidad total e integral de la entidad la gestión contractual que realice.

### **DE ORDEN JURISPRUDENCIAL**

Atendiendo al interés Superior que tiene la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la Corte Constitucional, de igual forma, en reiteradas oportunidades, se ha manifestado en aras de proteger sus derechos como sujetos de especial protección.

En este sentido, en la **Sentencia T-641 de 2016**, con Magistrado Ponente **LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**, manifiesta:

#### **“PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR- Naturaleza**

*(...) El programa de alimentos escolar es una medida implementada por el Estado para promover el acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes, el cual es implementado y ejecutado por las entidades territoriales certificadas en el marco de los lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.”*

De igual forma, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, mediante **sentencia T-273 de 2014** expresó:

“En otras palabras, los servicios de restaurante escolar, transporte escolar y administrativos generales son necesarios y constituyen condiciones concretas para permitir y garantizar el acceso material del derecho fundamental a la educación de los niños y niñas y su ausencia representa una barrera para poder recibir educación. De un lado, el transporte escolar es una garantía de acceso y permanencia especialmente cuando existen circunstancias geográficas que dificultan la movilidad, cuando los estudiantes viven en áreas rurales apartadas de los centros educativos, o cuando existen otros en áreas rurales apartadas de los centros educativos, o cuando existan otros factores que les impiden acudir a las aulas por carecer de facilidades de transporte. En cuanto al restaurante escolar, la garantía de alimentos adecuados y congruos en un presupuesto indispensable no solo para evitar la deserción escolar sino para asegurar que el proceso de educación de los





niños y niñas sea brindado en condiciones dignas. Por último, los servicios administrativos constituyen factores operativos que habilitan la prestación del servicio” (Subrayas fuera del texto original).

En igual sentido, la Corte Constitucional, en **sentencia T-457/2018**, expresa que el **DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** es la garantía del acceso material al sistema escolar; y se logra a través del servicio de alimentación escolar, exponiendo:

*“(…) i) la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (vi) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes.”* (Subrayas fuera del texto original).

Por otra parte, en relación con la actividad contractual, la Corte Constitucional, en **sentencia C-713 de 2009**, señaló:

*“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado.”* (Subrayas fuera del texto original).

A la par, en la misma providencia, se refirió respecto a la libertad de concurrencia dentro de los procesos contractuales, manifestando que:



*“(...) el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato. (Subrayas fuera del texto original).*

## **DEL DESPACHO**

De lo expuesto, es dado referir que “...la mayor autonomía para determinar el contenido de los contratos supone un mayor compromiso y responsabilidad sobre las decisiones adoptadas, tanto para el servidor público como para la administración en la prestación del servicio que pretende satisfacerse a través de la contratación. Ese interés público implica entonces el cumplimiento de unos derechos y deberes determinados en la ley, reglamento o disposición aplicable al caso, que implican un actuar con observancia del cumplimiento estricto de las normas. Por ejemplo: todo gasto debe contar con un certificado de disponibilidad presupuestal o en particular con el PAE, en el que la ETC debe ejecutar el programa de conformidad y en cumplimiento de los lineamientos técnico-administrativos del PAE, en tal sentido deben atender, una a una, las previsiones aplicables, pues con estas se salvaguardan los principios de la función administrativa y los enmarcados en los procesos de contratación”<sup>1</sup>.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta lo observado en las visitas realizadas a la Secretaría de Educación y a la Oficina de Contratación; y a los Informes de Servidor Público presentados por el Concejal JOSÉ MANUEL JUNIOR SEQUEDA ORTÍZ; la Personería Municipal de Floridablanca como garante del cumplimiento de la Constitución y la ley, vigilante de la gestión de la administración municipal, voceros de los intereses de la comunidad y en especial como defensor de los derechos humanos de la población más vulnerable de este municipio; con prelación especial de los Derechos Fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, manifiesta la siguiente:

## **ADVERTENCIA**

---

<sup>1</sup> Análisis de la Gestión de Riesgos en la Contratación del Programa de Alimentación Escolar en la Guajira (2015-2017). CARMEN SUSANA ARÉVALO DAZA. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.



1. Al Alcalde como jefe de la Administración Local y representante legal del Municipio, responsable directo del cumplimiento de la Constitución, la Ley, los Acuerdos Municipales y sus propios actos administrativos; para que de manera URGENTE, si no se ha hecho, ORDENE la celebración del Proceso Licitatorio FLO-LP-001-2020 (procesos PAE 2020), dentro de la observancia del cumplimiento estricto de las normas en materia contractual; para así salvaguardar los principios que rigen la función administrativa.
2. A la Secretaría de Educación, Oficina de Contratación y Supervisión del Programa de Alimentación Escolar, para que, basados en la normatividad preexistente, y con el objeto de darle transparencia al proceso de adjudicación del Programa PAE 2020; se garanticen dentro del Proceso Licitatorio FLO-LP-001-2020 (procesos PAE 2020), los principios que rigen la Contratación Pública, entre los cuales se tienen la Pluralidad de oferentes y la Selección Objetiva.
3. De las decisiones adoptadas, informarán a este despacho.

**MARIA MARGARITA SERRANO ARENAS**  
**Personera Municipal (e)**

Proyectó: Yuri Alberto Henríquez Mendoza  
Abogado Contratista  
Revisó: Henry Hernández Delgado  
Personero Delegado para la Vigilancia Administrativa  
Policiva, Judicial y Ambiental – PDVA.  
Sergio Andrés Lizarazo Vásquez  
Profesional Especializado.