

RESOLUCIÓN No. **0238** 19 ENE 2021

“Por la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 5743 del 30 de octubre de 2020, por la cual se modifica el procedimiento administrativo para la selección de contratistas habilitados en el Banco Nacional de Oferentes y las reglas para seleccionar a los contratistas establecidas en el capítulo IV “CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS, en el marco de la IP 003 de 2019, cuyo objeto fue: CONFORMAR EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES PARA LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ”

LA SUBDIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS

En uso de sus facultades legales especialmente las conferidas por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el numeral 1.5.1.1 del Manual de Contratación vigente, demás normas concordantes, pertinentes, previas las siguientes:

I. CONSIDERACIONES:

1. Que el proceso administrativo para la conformación del Banco Nacional de Oferentes para los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a cargo de la Dirección de Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se realizó dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 4.1 del Manual de contratación vigente para la época.
2. Que el numeral 4.1.1 del Manual de contratación vigente para la época de conformación del banco, señalaba: “4.1.1 FINALIDAD

El ICBF conformará un Banco Nacional de Oferentes para la prestación del servicio público de bienestar familiar en cualquiera de sus modalidades, con las siguientes finalidades:

1. Consolidar en una única base la oferta nacional de entidades con capacidad para prestar el servicio público de bienestar familiar.
2. Determinar mediante un proceso objetivo y transparente, si las entidades interesadas en prestar el servicio público de bienestar familiar cuentan con las condiciones mínimas (i) legales, (ii) técnicas, (iii) administrativas y financieras, (iv) de experiencia y (v) de infraestructura exigidas por el ICBF para ser consideradas idóneas.
3. Caracterizar la oferta de prestadores disponible, como insumo para procesos de selección mejor informados y desarrollo de estrategias y procesos de fortalecimiento institucional.”

3. Que, así mismo el numeral 4.1.2 del referido Manual de Contratación establecía:

*"(...) El Banco Nacional de Oferentes **deberá contener como mínimo** la siguiente información:*

- a. Identificación de la entidad.*
- b. Capacidad jurídica.*
- c. Capacidad financiera.*
- d. Experiencia.*
- e. Información sobre la infraestructura ofertada, de ser el caso.*
- f. Información sobre la contrapartida ofertada, si es el caso.*
- g. Número máximo de cupos que la entidad puede administrar, para las modalidades de atención que se manejan por cupos.*
- h. Valor máximo de los contratos que puede suscribir para las demás modalidades.*
- i. Departamentos o municipios donde oferta el servicio". (subrayado y negrita fuera de texto).*

4. Que la finalidad del Banco Nacional de Oferentes para los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a cargo de la Dirección de Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, era consolidar la base de la oferta nacional para la prestación de los servicios de primera infancia, la habilitación en el mismo no generaba obligación para el ICBF de suscribir contrato alguno, ni derecho alguno para los habilitados.

5. Que la invitación pública en su "CAPÍTULO IV. CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS 1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS HABILITADOS EN EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES" de la IP-003-2019, indicó los criterios de selección de los contratistas habilitados en el Banco.

6. Que el procedimiento administrativo adelantado, tuvo como resultado la expedición de la Resolución No. 11974 del 30 de diciembre de 2019, a través de la cual se consolidó el listado de Entidades Administradoras del Servicio que reunían los requisitos mínimos exigidos por el ICBF en materia jurídica, administrativa, financiera y técnica para operar cada uno de los servicios ofertados por la Dirección de Primera Infancia, conformando de esta manera el Banco Nacional de Oferentes IP-003-2019.

7. Que mediante Resolución No. 5743 de 2020, "Por la cual se modifica el procedimiento administrativo para la selección de contratistas habilitados en el Banco Nacional de

Oferentes y las reglas para seleccionar a los contratistas establecidas en el capítulo IV "CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS, en el marco de la IP- 003 de 2019, cuyo objeto fue: CONFORMAR EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES PARA LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR", modificada por las Resoluciones No. 6028 de 2020 y 6694 de 2020, se modificaron los criterios de selección de los contratistas habilitados en el Banco Nacional de Oferentes antes referido, con ocasión del ejercicio de revisión realizado de manera conjunta por parte de la Dirección General, la Subdirección General, la Dirección de Planeación, la Dirección de Primera Infancia, la Dirección de Información y Tecnología, la Dirección de Contratación y la Oficina de Aseguramiento a la Calidad; para analizar las acciones de mejora en la contratación de los servicios de educación inicial y como consecuencia de lo anterior, se establecieron unos criterios mínimos de verificación, criterios de selección y criterios de desempate, con el fin de elegir la oferta más favorable para el ICBF y garantizar con ello la selección objetiva y la prestación del servicio.

8. Que es preciso indicar que la determinación de dichos criterios es potestad de la Entidad los cuales no se determinan de manera concertada con los contratistas sino atendiendo a las particularidades y necesidades propias de cada servicio o modalidad.
9. Que aunado a lo anterior, la modificación efectuada no alteró las condiciones de habilitación para la conformación del Banco Nacional de Oferentes, toda vez que la resolución objeto de estudio regula aspectos que tienen lugar en una etapa posterior a la etapa de habilitación del Banco Nacional de Oferentes.
10. Que el 19 de noviembre de 2020, a través de correo electrónico, con radicado SIM1762250682 la señora María Alejandra Peñuela Pineda, en nombre propio, indicó:

"(...) Previo análisis de lo expuesto anteriormente, se solicita al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR se ordene a quien corresponda y/o se proceda a la REVOCATORIA DIRECTA de la Resolución N° 5743 de 30 de octubre de 2020 a través del cual se Modifica el numeral 1 'PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS HABILITADOS EN EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES del capítulo IV "CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS" de la IP-003 de 2019, cuyo objeto es: "CONFORMAR EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES PARA LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR".

Ordenar al área misional competente que de orientaciones para que el

proceso de contratación misional de la vigencia 2021 se oriente con fundamento en las reglas acordadas previamente en la IP 003 de 2019 capítulo IV”

II. ANÁLISIS DE PROCEDIBILIDAD

La revocatoria directa de los actos administrativos se encuentra reglada en la Parte Primera, Título III, Capítulo IX de la Ley 1437 de 2011, en donde se prevén los requisitos, causales, oportunidad y efectos, de dichas solicitudes, así:

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona” (Subrayado propio)*

“ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

ARTÍCULO 96. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y

CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”

Conforme con lo anterior, se procede a realizar el análisis del caso concreto respecto de la procedencia de la solicitud de revocatoria directa, en contra de la Resolución 5743 del 30 de octubre 2020, así:

1. La Resolución No. 5743 de 2020, “Por la cual se modifica el procedimiento administrativo para la selección de contratistas habilitados en el Banco Nacional de Oferentes y las reglas para seleccionar a los contratistas establecidas en el capítulo IV “CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS, en el marco de la IP 003 de 2019, cuyo objeto fue: CONFORMAR EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES PARA LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR”, es un acto administrativo de carácter general, en la medida que es una manifestación normativa, específicamente regulatoria¹ de la facultad exclusiva del ICBF, para seleccionar contratistas habilitados en el marco del Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019.
2. La referida resolución no produce situaciones jurídicas particulares o concretas, sino que contiene normas de aplicación abstracta². Esto, en concordancia con el artículo cuarto de la Resolución No. 5743 de 2020, que previó, la no procedencia de recursos, por tratarse de un acto administrativo de carácter general, en los términos del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Compendio de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, Pag 551

² Alfredo Gallego Anabitarte. Acto y procedimiento administrativo, Madrid, Marcial Pons, 2001, Pag 29.

3. Ahora bien, respecto de los efectos de la Resolución No. 5743 de 2020, es de anotar que esta se produce sobre el contenido de la invitación pública IP 003 de 2019, en relación con las facultades propias del ICBF, específicamente sobre el procedimiento y los criterios para la selección de contratistas de los oferentes habilitados en dicha invitación; la referida resolución **no se refiere ni modifica aspectos** relacionados con:
- a) Las entidades habilitadas en el Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019, toda vez que no decide y/o modifica la condición de habilitados de las entidades habilitadas en la Resolución 11974 de 30 de septiembre de 2019, ni sobre las demás Resoluciones que reconocieron la situación de habilitación dentro del Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019.
 - b) Sobre las condiciones o requisitos de habilitación de las entidades en el marco del Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019, ya que sus condiciones de habilitación permanecen incólumes, toda vez que no se modificó y/o suprimió el contenido de la evaluación anexa a la Resolución 11974 de 30 de diciembre de 2019, ni las demás evaluaciones que fueron resueltas por recurso de reposición.
4. Conforme con lo expuesto, el efecto que produce el acto administrativo objeto de estudio recae sobre el mecanismo de selección del operador habilitado, para la suscripción de un contrato de aporte, dentro del Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019, que se constituye como acto administrativo de contenido regulatorio de la actividad del ICBF, y por tanto un acto administrativo de carácter general.
5. Ahora, si bien es cierto que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, no hace diferencia sobre los actos administrativos sobre los cuales procede la revocatoria directa y que la jurisprudencia de vieja data, Sentencia T-639 de 1996, ha permitido su procedencia sobre actos administrativos de carácter general, en esta instancia se considera, bajo técnica jurídica, que su procedencia solo es en contra de actos administrativos de carácter particular, ya que lo natural en relación con actos administrativos de carácter general es la derogatoria. Esto, además por los efectos jurídicos, de cada figura, pues, la *“revocatoria tiene efectos ex tunc, genera efectos hacia el pasado, es decir, a partir de la existencia del acto que se revoca y la derogatoria tiene efectos ex nuc, hacia el futuro, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión de derogación”*³, y con base en ello, no es posible predicar la revocatoria del acto acusado, debido a su naturaleza.

³ Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección B, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31 de mayo de 2012, Radicado: 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09)

6. Al respecto, la doctrina también ha expresado que *"en vigencia del anterior Código siempre existió la discusión en torno a si las normas sobre revocación eran aplicables también a los actos administrativos generales o eran exclusivamente para los actos particulares. Frente a este aspecto, jurisprudencia y doctrina nunca han sido del todo uniformes, pues en ocasiones se ha afirmado que todo el capítulo se aplica exclusivamente a los actos particulares, mientras que en otros casos se ha dicho que todas las disposiciones del capítulo se aplican a toda clase de actos, y en otros más se ha afirmado que solo algunas normas se aplican a los actos generales y a la totalidad de los particulares. Sobre el particular, consideramos que el capítulo entero está diseñado para los actos particulares, no solo porque su contenido se refiere en diversas ocasiones a situaciones jurídicas individuales y porque el Código tiene una visión eminentemente individualista del procedimiento administrativo, lo cual refleja por sí mismo la idea de que el ámbito de las normas se limita a los actos administrativos de contenido particular, sino especialmente porque para los actos generales el ordenamiento jurídico consagra la figura de la derogación como modo de extinción o desaparición específico"*⁴.
7. En consecuencia, no es viable tramitar una solicitud de revocatoria directa, dados los efectos de la legalidad y seguridad jurídica en relación con los contratos de aporte, suscritos bajo los criterios adoptados en dicha Resolución, los cuales, son en pro del interés superior de los niños y niñas⁵, dentro de la atención del servicio de Bienestar Familiar, especialmente los servicios de Primera Infancia. En consecuencia, por técnica jurídica, y prevalencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica no es procedente la solicitud de revocatoria en contra la Resolución No. 5743 de 2020.
8. Sin perjuicio de lo anterior, con la finalidad de dar una respuesta de fondo a los motivos de inconformidad; es necesario indicar en esta instancia, que:

El contrato de aporte esta reglado por en el artículo 21 de la Ley 7 de 1979, el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979, los Artículos 2.4.3.2.5 y s.s. del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, y el título 4 del Manual de Contratación del ICBF, las invitaciones públicas de los Bancos Nacionales de Oferentes, sus modificaciones, memorandos internos y demás directrices.

Así, el contrato de aporte se rige por normas especiales que le permiten al ICBF, en ejercicio de su discrecionalidad, establecer criterios de selección para la suscripción de contratos de aporte, bajo la modalidad de contratación directa, siendo aplicables los principios generales de la contratación, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de

⁴ Jorge Enrique Santos Rodríguez, Comentario al capítulo IX. Revocación de los actos administrativo, en José Luis Benavides (ed.), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, pág. 210.

⁵ Sentencia T-227 de 2006.

la Constitución Política, y en general lo que no dispongan las normas particulares del contrato de aporte, se someterá a las normas generales de la contratación pública.⁶

Conforme con lo anterior, los criterios de selección que establece el ICBF, para el contrato de aporte, en especial los previstos en la Resolución de controversia, no riñen con los previstos en el estatuto contractual, el cual, es general y no único, con lo que permite que leyes anteriores y posteriores a la expedición de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, y demás, tengan preferencia sobre estas, de acuerdo con los temas que reglamenten y que así lo haya dispuesto el legislador, como ocurre en el presente caso.

No obstante lo anterior al contrato de aporte le aplican los principios generales de la contratación, como se mencionó anteriormente.

9. Dadas las anteriores precisiones, se procede a realizar el análisis de cada uno de los motivos de inconformidades señalados:

a) Sobre la aplicación del concepto de pliego de condiciones en el Banco Nacional de Oferentes de Primera Infancia:

En primer lugar, se anota que las Invitaciones Públicas de los Banco Nacionales de Oferentes del ICBF, son procedimientos administrativos, previos e independientes del proceso de contratación, que tienen como finalidad consolidar y caracterizar la oferta nacional de entidades con capacidad para prestar el Servicio Público de Bienestar Familiar, es decir, conformar una lista, que para este caso, es la caracterización de operadores con la idoneidad y capacidad para prestar los servicios de Primera Infancia, en la cual, los operadores se incluyen con el estatus de habilitado.

Ahora bien, la habilitación de operadores para hacer parte de los Bancos de Oferentes, Banco Nacional de Oferentes de Primera Infancia, no genera obligación para el ICBF de suscribir contrato alguno, ni otorga derecho alguno a los habilitados, tal como quedó en el numeral 2º del capítulo IV de la IP 003 de 2019, y disposición aceptada por los interesados que se presentaron y quedaron habilitados.

En esta medida, la Invitación Pública IP 003 de 2019, al ser un procedimiento previo e independiente del proceso de escogencia, condensado en una lista de caracterización de la Oferta del Servicio de Primera Infancia del ICBF, no tiene la

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub sección B, sentencia del 30 de junio de 2016, expediente 33.130

naturaleza de un acto pre- negocial, propio de los pliegos de condiciones, pues su contenido no invita al ofrecimiento para la satisfacción de necesidades, bienes o servicios, de los cuales, los interesados puedan presentar ofertas para la adjudicación de contratos.

Si bien es cierto, en la Invitación Pública IP 003 de 2019, se incluyeron reglas para la selección de los operadores después de conformada la lista de caracterización de operadores con la idoneidad y capacidad para prestar los servicios de Primera Infancia (lista de habilitados), lo cierto es que tal como lo contemplaba el Manual de Contratación vigente para la época de conformación del banco, los criterios de selección no se contemplaron como requisitos mínimos que debía contener la invitación pública, puesto que como se ha reiterado en este documento, la finalidad del banco era la consolidación y caracterización de la oferta. Por tanto, si no se hubieran contemplado en la IP 003-2019, su ausencia no tiene la capacidad de desnaturalizar la conformación del Banco.

De esta manera, el ICBF, en virtud del principio de transparencia y demás principios del Estatuto contractual, y en ejercicio de su facultad regulatoria antes mencionada, puede diseñar procedimientos de escogencia para seleccionar a los mejores operadores para la prestación de servicio de Bienestar Familiar, en este caso, para los servicios de Primera Infancia.

En este sentido, la inclusión del procedimiento de escogencia de operadores dentro de la Invitación del Banco Nacional de Oferentes, y su modificación de manera posterior, no contraviene la Constitución y la Ley, ni mucho menos los postulados de la Invitación Pública del Banco Nacional de Oferentes IP 003 de 2019.

Ahora bien, es necesario aclarar, que la estructuración de procedimientos de escogencia y su adopción debe obedecer a condiciones que permitan seleccionar los ofrecimientos más favorables para atender la prestación de los servicios de Bienestar Familiar, como sucedió con la expedición de la Resolución 5743 de 2020.

Por último, dentro de la solicitud de revocatoria directa, no se enuncia o prueba el agravio injustificado que causó la Resolución 5743 de 2020.

b) Sobre la falta o fallas en la motivación de la Resolución 5743 de 2020.

La motivación, es la causa determinante de la realización de actos administrativos y base para garantizar el debido proceso y la transparencia en la actividad pública.

Para el caso en concreto, el motivo de modificar el procedimiento objeto de discusión, se soportó en la revisión y análisis efectuado por parte de la entidad en relación con las acciones de mejora a tener en cuenta en la contratación de los

servicios de educación inicial, tal como se indicó en los considerandos que se traen a colación:

“ 14... “Que, una vez conformado el actual Banco Nacional de Oferentes, se procedió a realizar la contratación por parte de las Regionales del ICBF de las Entidades Prestadoras de los Servicios propios de la Dirección de Primera Infancia para la vigencia 2020”

15... “Que, por lo anterior, se dio inicio en el mes de abril de 2020, a un ejercicio de revisión conjunto por parte de la Dirección General, la Subdirección General, la Dirección de Planeación, la Dirección de Primera Infancia, la Dirección de Información y Tecnología, la Dirección de Contratación y la Oficina de Aseguramiento a la Calidad, para analizar las acciones de mejora a tener en cuenta en la contratación de los servicios de educación inicial”.

16... “Que, como consecuencia de lo anterior, se determinó la necesidad de ajustar el procedimiento y las reglas de selección de operadores dispuesto en el capítulo IV de la IP-003-2019, incluyendo para la selección de operadores, criterios mínimos de verificación, los cuales se deben cumplir por parte de los interesados en suscribir contratos de aporte; criterios de selección, frente a los cuales se asigna una escala de puntaje y criterios de desempate, con el fin de dirimir los empates que se llegaren presentar una vez aplicado los anteriores criterios y elegir la oferta más favorable para el ICBF y garantizar con ello la selección objetiva”.

Ahora bien, el criterio de inconformidad respecto de este punto, se soporta en la no indicación de las fallas en el procedimiento antes previsto, siendo esta la oportunidad para aclarar que los motivos que conllevaron a la modificación del procedimiento no se fundamentaron en fallas o presuntas irregularidades, sino como consecuencia de un ejercicio de revisión y de mejora, propio de las entidades estatales quienes tienen el deber de implementar mejoras en sus procedimientos, con el fin de garantizar la prestación de los servicios a su cargo en óptimas condiciones.

Por otro lado, el señalamiento de que los “motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa”, es de acotar, que la facultad de expedición del acto que nos ocupa, se encuentra descrito su parte considerativa, además que la consideración de mejora del procedimiento, se encuentra probada con la manifestación de que se realizó una revisión en conjunto de las distintas Direcciones del ICBF, y de esta manera se encuentra debidamente probada la circunstancia móvil del acto, que si bien es sumario “no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Pues, alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial”⁷ y por tanto válido y que para efectos del presente se describe de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 1999.

manera más amplia, de acuerdo con lo manifestado por la Dirección de Primera Infancia, a través de radicado 202016200000176303, del 15 de diciembre de 2020, que indica:

“En la fase de contratación desarrollada el primer trimestre del año 2020, desde la Dirección de Primera Infancia efectuó un análisis acerca de la funcionalidad del Banco en el cual se pueden señalar aspectos de impacto positivo y otros aspectos a mejorar en su aplicación que se describen a continuación:

COMPONENTE	REQUISITO	ANÁLISIS	CATEGORIZACIÓN
Planeación	<i>Inclusión del criterio de georreferenciación en el proceso de planeación</i>	<i>Este requisito permite que en el ejercicio de planeación de los Directores Regionales (fase de organización y distribución de cupos) tener un conocimiento previo de la oferta existente en los territorios acerca de los operadores distribuidos desde el ámbito municipal y departamental, posibilidad de generar alertar y toma de decisiones en la estructuración de los procesos de selección respectivos.</i>	Fortaleza
planeación	<i>Inclusión proceso administrativo secuencial fase regional</i>	<i>Con la inclusión de la fase secuencial se agota de manera sucesiva la planeación de los procesos de contratación inclusión de la georreferenciación, distribución lógica de cupos, estructuración y fortalecimiento de las condiciones de participación, claridad en las condiciones de la invitación frente a las condiciones de prestación del servicio, definición de necesidades en materia de contrapartida y valores técnicos agregados ampliación de los términos de contratación para agotamiento de banco, aplicación de un proceso de selección objetiva y justificación de la contratación.</i>	Fortaleza
Selección	<i>Inclusión de una fase de selección en sede Regional</i>	<i>Posibilidad de efectuar una fase de aplicación de criterios objetivos de selección que permite un marco de competencia entre los habilitados del Banco, disminuye a su vez el riesgo de aplicación de reglas discrecionales de selección.</i>	Fortaleza

Selección	<i>Ampliación de las reglas</i>	<i>Al aplicar las reglas sucesivas y excluyentes se generan procesos muy extensos que afectan los cronogramas de inicio de la atención. Se debe efectuar la transición de procesos que simplifique la aplicación de requisitos de selección</i>	<i>Aspecto por mejorar</i>
Técnico	<i>Propuesta pedagógica</i>	<i>La propuesta pedagógica se constituye en un elemento de mejora en las condiciones de la prestación el servicio, se analiza que en el desarrollo del banco se debe generar instrumentos que permitan validar su aplicación en la prestación del servicio, la evaluación debe ser sobre el resultado.</i>	<i>Aspecto por mejorar</i>
Selección	<i>Capacidad operativa</i>	<i>Cuando se efectúa la aplicación de las reglas sucesivas y excluyentes y se lleva el proceso hasta la fase de capacidad residual si pasan el filtro de aplicación de requisitos los interesados de rango 5 al aplicar de manera sucesiva esta regla en diferentes convocatorias de una misma regional donde haya participado el mismo interesado tiende a una dinámica de concentración en razón al margen de capacidad.</i> <i>Se debe ajustar las reglas de aplicación del criterio de capacidad operativa residual, y fortalecer la agrupación de cupos y estructuración de procesos por parte de las regionales</i>	<i>Aspecto por mejorar</i>
Financiero	<i>Indicadores rango 1 capacidad operativa</i>	<i>Al aplicar el agotamiento del banco, aunque se incluyó una regla preferente para las asociaciones de padres y madres comunitarias en el banco aquellos ubicados en rango 1 se limita la competencia y se opta por la contratación</i>	<i>Aspecto por mejorar</i>

Con base en lo anterior y de acuerdo con las solicitudes de efectuar una propuesta de mejora frente a los requerimientos evidenciados por la Dirección de Primera Infancia, la Dirección General propone trabajar de manera conjunta entre la Subdirección General las áreas de Contratación, Primera Infancia, la Dirección de Información y Tecnología y de Planeación, la condensación de una propuesta de mejora que abarcara ajustes en los

ejercicio de planeación territorial, a la fase de selección, medidas para mitigar la concentración de cupos en los procesos de contratación e inclusión de elementos tecnológicos que permitan la economía y efectividad en los procesos.

Por ello se desarrollaron mesas técnicas de ajustes lo cual derivó en una propuesta de ajuste de los lineamientos en la metodología de planeación, así como en una de ajuste de requisitos de selección. Frente a esta última se dispuso la siguiente estructura:

Efectuar una reorganización de requisitos trasladando los existentes en la IP-003 de 2019 en la categoría de verificación previa, el desempeño medido con el indicador IDEAS, las condiciones técnicas asociadas a la prestación del servicio tales como la infraestructura y el talento humano y la validación de la capacidad residual de contratación.

Se diseñó una fase de asignación de puntaje en las cuales se incluyeron elementos de conocimiento territorial, trayectoria en la prestación del servicio, reporte de sanciones y contrapartida como un aspecto de mejora en las condiciones mínimas del aporte efectuado por la entidad para la prestación del servicio.

A su vez se incluyeron elementos objetivos de definición de desempate.

Ahora bien, con base en la inquietud presentada frente a la propuesta pedagógica es necesario señalar lo siguiente:

En el proceso de constitución del Banco Nacional de Oferentes de Primera Infancia una de las desafíos de la administración fue apuntarle a la inclusión de elementos que se enfocaran a la alineación de los instrumentos de la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre según la Ley 1804 de 2016, entendiendo el concepto de la Educación Inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad que se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Por ello, la Dirección de Primera Infancia considero necesaria la conformación de un nuevo Banco Nacional de Oferentes en el cual se integraran aquellas entidades que cooperan con el cumplimiento de la misión institucional, proporcionando condiciones para el desarrollo de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF en condiciones alineadas con la atención integral donde se realizan acciones concurrentes, intersectoriales y articuladas en seis componentes de atención: familia, comunidad y redes; salud y nutrición; proceso pedagógico; ambientes educativos y protectores; talento humano y proceso administrativo y de gestión.

Conforme a lo anterior, en el proceso de habilitación se incluyó como elemento HABILITANTE la presentación de una propuesta a fin de que los interesados expusieran de manera general la estructura pedagógica para desarrollar los procesos de educación inicial de acuerdo con los referentes técnicos definidos por el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la atención. En este sentido dentro de las condiciones técnicas la IP-003 de 2019 dispuso:

2.PROPUUESTA PEDAGÓGICA PARA LA EDUCACIÓN INICIAL - FORMATO No. 8. El interesado deberá certificar que cuenta con una propuesta pedagógica para la educación inicial de acuerdo con los referentes técnicos definidos por el Ministerio de Educación Nacional. Para lo cual deberá diligenciar y suscribir el Formato No. 8 - Propuesta pedagógica para la educación inicial, el cual será objeto de verificación formal durante la etapa de habilitación. El resultado de la verificación será CUMPLE O NO CUMPLE en función de la verificación del certificado diligenciado y suscrito. El interesado deberá aportar diligenciado el Formato No. 8, mediante el cual exponga de manera general la estructura de la propuesta pedagógica para la educación inicial de acuerdo con los referentes técnicos definidos por el Ministerio de Educación Nacional, para lo cual responderá a los siguientes interrogantes:

a) Descripción de la propuesta pedagógica en el marco de los Referentes Técnicos y Orientaciones pedagógicas de la Educación Inicial.

b) Descripción de los roles del talento humano en el desarrollo de la propuesta pedagógica, de acuerdo con la experiencia en la operación de servicios de educación para la primera infancia.

c) Descripción de tres estrategias pedagógicas para la implementación de la propuesta.

d) Descripción de tres formas a través de las cuales vincula a las familias, cuidadores y comunidad en la implementación de la propuesta pedagógica.

e) Descripción de una experiencia significativa propia que refleje la implementación de la propuesta pedagógica, de acuerdo con la experiencia en la operación de servicios de educación para la primera infancia.

f) Descripción de la estrategia con la cual realiza el seguimiento y monitoreo de la implementación de su propuesta pedagógica e incluya al menos un indicador de resultado.

(...) El resultado de la verificación será CUMPLE O NO CUMPLE en función de la verificación formal de la respuesta a cada uno de los interrogantes planteados. (Negrilla y resaltado fuera de texto)

Con estos elementos se valoraron los alcances y coherencia de las propuestas pedagógicas frente a los servicios de educación inicial requeridos en el marco de la atención a integral a la Primera Infancia.

Desde la concepción de la invitación preliminar y definitiva este criterio se fijó como una variable de validación en la fase de habilitación y de manera inicial en la contratación regional tal y como se dispuso en las reglas para seleccionar a los contratistas de la IP003 de 2019.

No obstante, en la actualidad y dado que la propuesta pedagógica es un elemento técnico incorporado en el modelo o propuesta de proyecto pedagógico para los habilitados en el Banco y que desarrolla cada entidad habilitada en el marco de la estrategia de atención a la Primera Infancia cuya evaluación corresponde realizarse cuando corresponda en la ejecución de la operación, se consideró que no era necesario incluirla como un criterio de selección, lo cual no deslegitima su importancia ni su factor preponderante en la noción de constitución inicial del Banco Nacional de Oferentes, ya que es un insumo tenido en cuenta en el marco del desarrollo de la política de educación inicial."

Teniendo en cuenta lo expuesto, la solicitud de Revocatoria Directa respecto de la Resolución 5743 de 2020, no es procedente por las consideraciones expuestas. Por otro lado, no se encuentran probados ninguno de los cargos de inconformidades formulados.

Por lo anterior, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de Revocatoria Directa, interpuesta por la señora MARIA ALEJANDRA PEÑUELA PINEDA, en contra de Resolución 5743 de 2020, "Por la cual se modifica el procedimiento administrativo para la selección de contratistas habilitados en el Banco Nacional de Oferentes y las reglas para seleccionar a los contratistas establecidas en el capítulo IV "CONTRATACIÓN DE INTERESADOS HABILITADOS, en el marco de la IP 003 de 2019, cuyo objeto fue: CONFORMAR EL BANCO NACIONAL DE OFERENTES PARA LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR", por los motivos antes expuestos.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR el presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 67 numeral 1º de la Ley 1437 de 2011, al correo electrónico marialejapenuela@gmail.com

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR el presente acto administrativo en la página www.colombiacompra.gov.co

ARTICULO QUINTO: La presente Resolución queda en firme a partir del día siguiente a su notificación.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



LILIANA PULIDO VILLAMIL
Subdirectora General

Aprobó: Helen Ortiz Carvajal - Directora de Contratación
Control de legalidad: Carolina del Pilar Torres Montaña - Contratista - Subdirección General
Revisó: Lizth Viviana Garcia - Maria Camila Díaz Marín - Contratista Dirección de Contratación
Proyectó: Yordi Agudelo Espitia - Contratista - Dirección de Contratación

9