Prosperidad Social

No. de radicación: **M-2026-3020-002489**

Fecha radicación: 2026-01-22 04:45:46 PM

MEMORANDO

PARA: Galia Lena Alvarez Hernandez

Asesor

DIRECCIÓN GENERAL

DE: DIRECCIÓN PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

ASUNTO: Solicitud de Otrosí modificatorio N°1 al convenio interadministrativo 788-FIP-2025

Cordial saludo,

En atención a lo reglado en el numeral 3.6.3 del Manual de Contratación de la Entidad, respecto a las modificaciones a los Contratos y/o Convenios, en el cual se establece, entre otras cosas, que:

> *"Durante la ejecución del contrato pueden presentarse diferentes situaciones que afectan su adecuada y correcta ejecución y cumplimiento, por lo que el contrato puede ser modificado, teniendo en cuenta:"*
> *[…]*
>
> - *Cuando sea el contratista quien la solicita, este debe presentar una solicitud por escrito al supervisor y/o interventor señalando las razones técnicas, sociales, financieras o de cualquier otra índole que hacen necesaria la modificación. El supervisor y/o interventor analiza la solicitud y junto con la misma presenta una recomendación escrita (favorable o desfavorable) analizando la conveniencia de esta y sus consecuencias frente al equilibrio económico y plazo del contrato, al Ordenador del Gasto, quien debe aprobar o improbar la solicitud, pudiéndose apartar de la recomendación del supervisor o interventor si así lo estima conveniente. En caso de que la solicitud sea improbada, esta debe ser devuelta al contratista para que la sustente de mejor manera."*

Y, en mi condición de supervisor del convenio, atentamente paso a exponer las consideraciones de hecho y de derecho que sustentan la solicitud de suscribir el Otrosí modificatorio N°1 al Convenio interadministrativo 788-FIP-2025, suscrito entre Prosperidad Social y SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S.:

ANTECEDENTES

1. El pasado 19 de diciembre de 2025, PROSPERIDAD SOCIAL suscribió el convenio

interadministrativo 788-FIP-2025 según los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, cuyo objeto consiste en: *"Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos para la implementación integral de acciones de asistencia alimentaria que incluya la distribución de paquetes alimentarios, productos agrícolas (cosechas) y otras formas de alimentos, dirigidos a la población priorizada y/o focalizada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social."*.

2. El valor del convenio corresponde a la suma de CINCUENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($54.088.401.156), e incluye todos los impuestos, gravámenes y tasas, costos directos e indirectos a que haya lugar, con las siguientes contrapartidas:

A. PROSPERIDAD SOCIAL - FIP, aportará hasta la suma de CINCUENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS UN MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($52.788.401.156,00).

B. El CONVENIENTE, aportará la suma de MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($1.300.000.000) de conformidad con la propuesta presentada.

3. El convenio requería para su ejecución de: a) la expedición del registro presupuestal, actualmente se cuenta con el RP 147025 de diciembre 20 de 2025 y, b) la aprobación de la Garantía por parte de la Oficina de Contratación de PROSPERIDAD SOCIAL – FIP; dicha aprobación tuvo lugar en diciembre 23 de 2025.

4. El plazo de ejecución del Convenio Interadministrativo se estableció en de TRES (03) MESES a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución; es decir, hasta marzo 22 de 2026.

EJECUCIÓN FINANCIERA

A la fecha, no se ha realizado ningún desembolso en el marco del convenio.

En este sentido, se considera importante resaltar que, a la fecha, no se ha constituido el patrimonio autónomo requerido dentro de las obligaciones del convenio, específicamente en el numeral 2, de la cláusula 3.2.3. Obligaciones de contenido financiero, que reza:

> *"2. El CONVENIENTE se obliga a constituir, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la suscripción del presente convenio, un patrimonio autónomo o Contrato de fiducia mercantil en una entidad fiduciaria legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, con el fin de administrar de manera separada y exclusiva los recursos transferidos por el PROSPERIDAD SOCIAL – FIP."*

Ante esta situación, el implementador ha indicado que está adelantando el trámite respectivo, estimando el 30 de enero de 2026 como fecha prevista para la constitución de la fiducia, situación que se expuso en los comités 1 y 2 realizados hasta el momento.

Dado que no se constituyó la fiducia, mediante memorando M-2026-3020-000281 de enero 6 de 2026 el Director para la Soberanía Alimentaria solicitó al GIT presupuesto la constitución de la reserva presupuestal contando con la solicitud de esta supervisión y el visto bueno de la Subdirectora General de Inclusión Productiva para la Paz.

EJECUCIÓN TÉCNICA

A la fecha, de conformidad con el Anexo Técnico se han desarrollado las siguientes actividades:

a) Desde la supervisión:

- Se remitió al implementador los listados de potenciales participantes de acuerdo con información generada por parte del GIT Focalizacion.
- Se remitieron para conocimiento y aplicación: Manual de Seguridad y Salud y en Trabajo de PROSPERIDAD SOCIAL, Planes de Emergencias establecidos por PROSPERIDAD SOCIAL y Protocolo de Seguridad de PROSPERIDAD SOCIAL.

b) Por parte del implementador:

- Entrega del cronograma general.
- Presentación de elementos (chaleco y gorra) para aprobación de manejo de la imagen institucional.
- Presentación parcial de hojas de vida para validación del cumplimiento del perfil.

c) Se han realizado 2 comités de seguimiento técnico, así: el primero en enero 8 de 2026 y el segundo en enero 16 de 2026.

d) En preparación al comité de seguimiento técnico N° 2, el implementador remitió a esta supervisión, vía correo electrónico, fechado en enero 15 de 2026, solicitud formal de modificación de los requisitos de estudios y experiencia para algunos de los perfiles del talento humano requerido por el proyecto, especialmente en cuanto a los equipos a nivel municipal.

e) En comité de seguimiento técnico N° 2, realizado en enero 16 de 2026, se presentó la propuesta señalada anteriormente, la cual fue debatida y ajustada de acuerdo con las diferentes consideraciones técnicas y jurídicas de los asistentes. Los ajustes definitivos fueron sometidos a votación, siendo aprobados unánimemente por los 4 integrantes presentes del comité, dejando constancia que la propuesta inicial debía ser ajustada y entregada por el implementador como soporte para el trámite del OTROSI correspondiente.

f) Según lo acordado, el implementador ajustó la propuesta y remitió la versión final a esta supervisión mediante correo electrónico del día 21 de enero de 2026 para continuar con el trámite del OTROSI indicado.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - PROSPERIDAD SOCIAL es el organismo principal de la administración pública del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación, reglamentado mediante el Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015, «el cual agrupa y ordena las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas».

PROSPERIDAD SOCIAL en cumplimiento de su misión institucional, de acuerdo al artículo 2° del Decreto 017 del 14 de enero de 2025, «*tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias legales y reglamentarias, formular, adoptar, dirigir, articular, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias que contribuyen a la consolidación productiva a través de la promoción de asociatividad económica de la población sujeta de atención, a través de mecanismos y estrategias de inclusión social y acompañamiento familiar y comunitaria, así como fijar la política para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes*».

En razón a ello, PROSPERIDAD SOCIAL ha venido trabajando en pro de la implementación de políticas sociales en el país que permitan generar procesos y condiciones de desarrollo económico, social y ambiental hacia el restablecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, afectada entre otras, por situación de desplazamiento forzado por la violencia, pobreza, desigualdad, inequidad e inseguridad alimentaria, teniendo como base el CONPES Social No. 102 de 2006 que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del estado y asegurar la superación de su condición a través de la integración de la oferta de servicios sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo Derecho Humano a la Alimentación, señala que, “para convertir a Colombia en Potencia Mundial de la Vida es imperativo garantizar el Derecho Humano a la Alimentación de toda su población. Este derecho implica que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que les permita tener una vida activa y sana, y contribuya a la ampliación de sus capacidades”.

En línea con lo anterior, surge la necesidad de aumentar la oferta institucional en materia de acceso económico y físico a los alimentos, en especial para la población pobre, extrema pobreza y vulnerabilidad. Por tal razón, se formula el proyecto “Implementación de la estrategia "Hambre CERO" para apoyar la accesibilidad a los alimentos de población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad- FIP Nacional”, donde se pretende que, a través de las modalidades de atención se adelante una estrategia de choque específica para responder de manera adecuada a una situación de crisis, de desastre o emergencia social, económica o ecológica. Por otra parte, esta puede considerarse como una actividad complementaria a otros programas, no solo de la Dirección de Soberanía Alimentaria sino de Prosperidad Social, en la lógica de una atención complementaria y concurrente.

En consecuencia, se crea la ficha BPIN 202400000000218 “Implementación de la Estrategia "Hambre Cero" para Apoyar la Accesibilidad a los Alimentos de la Población en Situación de Pobreza, Extrema Pobreza y Vulnerabilidad -

FIP NACIONAL", cuyo objetivo principal es aumentar el acceso a alimentos saludables a la población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad.

La entrega de paquetes de alimentos, entendida como una forma de garantizar el acceso de alimentos en el hogar a través de un mecanismo diferente a la compra y/o producción de alimentos para autoconsumo (experiencias protectoras) la convierten en un factor protector, pues promueve un consumo suficiente y equilibrado por parte de todos los miembros del hogar, permitiéndoles alcanzar niveles adecuados de nutrición, salud y seguridad alimentaria, contribuyendo así a la garantía progresiva del derecho a la alimentación y sirviendo de base para articular la entrega con otros mecanismos de abastecimiento local.

Por lo señalado anteriormente, y en aras de asegurar una atención oportuna de hogares priorizados, se diseñó un anexo técnico, con una ruta de atención específica, para una intervención que priorice la entrega de un paquete de alimentos, en tres ocasiones, a hogares pobres, pobres extremos y vulnerables.

Con el fin de cumplir y satisfacer esta necesidad, el día 19 de diciembre de 2025, Prosperidad Social suscribió el convenio interadministrativo 788-FIP-2025 según los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, cuyo objeto consiste en: *"Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y operativos para la implementación integral de acciones de asistencia alimentaria que incluya la distribución de paquetes alimentarios, productos agrícolas (cosechas) y otras formas de alimentos, dirigidos a la población priorizada y/o focalizada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social."*.

El artículo 8 de la Ley 487 de 1998, sujetó los contratos FIP a las normas del derecho privado en los siguientes términos: *«… este Fondo será una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República […] Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos* ***se regirán por las reglas del derecho privado****»* (Negrillas no pertenecen al original).

Lo anterior, no significa que la actividad contractual del FIP solo deba obedecer, de manera «exclusiva», al derecho privado, dado que, en todo caso, se deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, y debe estar sometida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal, toda vez que así lo dispone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

En el régimen privado, el cual es aplicable a los contratos celebrados bajo el FIP, la regla general es la consensualidad, como elemento suficiente para dar surgimiento al contrato, así mismo, aunque los principios de la función pública sean aplicables, prevalece la autonomía de la voluntad de las partes dentro del marco legal, por lo tanto, debe imperar el acuerdo de voluntades. Por tanto, las partes pueden de mutuo acuerdo celebrar enmiendas de manera formal.

Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009:

"La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite,

se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado."

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó:

"Es claro que al cambiar el entorno en que se desenvuelve la prestación de un servicio público a la comunidad, en forma tal que afecte gravemente dicha prestación, independientemente de su previsibilidad, deben mutar las obligaciones del contrato que tienen que ver con tales cambios, o de lo contrario se estaría dando un servicio inadecuado a las nuevas realidades sociales, culturales o tecnológicas."

Ahora bien, como se indicó en ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal. La Sala de Consulta explicó:

La Ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: *"mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc"*. Nótese que, sin embargo, que en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA SOLICITUD

A continuación, se exponen las justificaciones técnicas que sustentan la solicitud de suscribir un OTROSÏ al convenio interadministrativo señalado, las cuales se derivan de la presentación de la propuesta en el comité y su debate, resaltando que las situaciones aquí descritas responden a circunstancias propias de las dinámicas territoriales, sociales y laborales de los municipios priorizados, particularmente en lo relacionado con la disponibilidad del talento humano en territorio, las condiciones del mercado laboral local y la movilidad poblacional.

Dichas variables no podían ser determinadas con anticipación, pese a la aplicación de criterios técnicos razonables, proporcionales y acordes con el objeto y alcance del convenio, razón por la cual el ajuste propuesto resulta necesario para garantizar la ejecución efectiva y oportuna del mismo.

- En el desarrollo de la estrategia se evidenció la necesidad de que el talento humano vinculado resida de manera permanente en el territorio donde desarrolle sus funciones, condición que incide directamente en aspectos como

la movilidad, la disponibilidad efectiva para la ejecución de actividades, la optimización de los recursos presupuestales, así como en el conocimiento del contexto territorial, el reconocimiento social y la adecuación a las dinámicas culturales propias de cada municipio.

- Atendiendo las características estructurales de los municipios objeto del convenio, se identificó que las personas que dan cabal cumplimiento a los perfiles inicialmente definidos, en términos de formación académica y experiencia específica, tienden a migrar hacia centros urbanos con mayores niveles de desarrollo, en búsqueda de mejores oportunidades laborales, lo cual dificulta o imposibilita su vinculación en los territorios priorizados, afectando la ejecución oportuna y eficiente de las actividades previstas.
- Dado que la intervención está restringida a 3 meses desde su perfeccionamiento, se hace perentorio culminar el proceso de vinculación del talento humano requerido a fin de evitar un retraso insuperable en el desarrollo de la ruta operativa.

CONCLUSIONES

A criterio de esta supervisión, se considera pertinente suscribir un OTROSI que permita ajustar los perfiles requeridos, garantizando que dichos cambios no desnaturalizan el objeto del convenio, sino que permiten su ejecución efectiva, continua y conforme a los principios de planeación, eficiencia, economía y responsabilidad, previstos en la normativa vigente de la contratación estatal.

Así mismo, se enfatiza que la modificación propuesta no implica alteración del objeto, valor, plazo ni naturaleza del Convenio Interadministrativo 788-FIP-2025, ni genera reconocimiento económico adicional a favor del implementador; sino que se limita, exclusivamente, al ajuste de los requisitos de formación académica y experiencia del talento humano operativo previstos en el anexo técnico, con el fin de garantizar la ejecución material, continua y efectiva del objeto contractual, sin afectar el equilibrio económico ni las condiciones esenciales del convenio.

Así las cosas, la modificación solicitada afecta el numeral 5.2.1. Contratación del Talento Humano del anexo técnico, que quedaría así:

Cargo	Requisitos	Especificaciones
Líder Temático	Estudios	Líder temático en Hábitos y estilos de Vida Saludable y nutrición. Profesional en: Nutrición y Dietética. Líder temático Fortalecimiento Social. Profesional en: Psicología, Antropología, Trabajo Social, Sociología, Etnografía, Psicopedagogía, Desarrollo Familiar, Politólogo, Ciencias Sociales, Licenciatura en Desarrollo Comunitario, demás afines a las descritas.
Analista de datos	Estudios	Título de formación técnica profesional, o terminación y aprobación de estudios tecnológicos en Administración / Economía / Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines / Ingeniería Industrial y Afines / Matemáticas, Estadística y Afines / Zootecnia / Medicina Veterinaria / Ciencias Sociales / Derecho, demás afines a las descritas.

Coordinador Municipal	Estudios	Profesional en Administración, Administración Agropecuaria, Administración de Empresas, Administración de empresas Agropecuarias, Agronomía, Zootecnia, Medicina Veterinaria, Economía, Derecho, Biología, Ingeniería en todas sus manifestaciones, Nutrición y Dietética, Enfermería, Ingeniería de Alimentos, Artísticas, Maestros en Artes Plásticas y afines, Sociología, Comunicación Social y afines, Ciencias de la Salud, Microbiología, Bacteriología, Licenciaturas en todas sus manifestaciones, Seguridad y Salud en el trabajo.
	Experiencia	Tres (3) años de experiencia profesional en procesos de coordinación y/o gerencia de proyectos alimentarios, sociales, productivos, acreditando actividades relacionadas en procesos de intervención comunitaria, de diversas manifestaciones acompañamiento en derechos humanos, coordinación y manejo de personal y/o organizaciones y colectivos ciudadanos.
Promotor de Hábitos y Estilos de Vida Saludable	Características	Profesional en: Nutrición y Dietética, Enfermería, Bacteriología con énfasis en salud pública, Microbiología, Trabajo Social, seguridad y salud en el trabajo, Ingeniería de Alimentos, Licenciatura en etnoeducación con énfasis en salud comunitaria, Licenciatura en ciencias naturales y salud. Tecnólogo o Técnico en: Auxiliar de Enfermería, Enfermería, Gestión social y salud comunitaria, Salud comunitaria, Atención integral a la primera infancia, seguridad alimentaria y nutricional, Seguridad y Salud en el Trabajo, Promotor en salud, Promotor en salud pública, Seguridad Alimentaria, Atención integral a la primera infancia, Seguridad alimentaria y nutricional, nutrición. Técnico laboral por competencia en Auxiliar en Enfermería, Auxiliar en Salud Pública, Aptitud Ocupacional en Auxiliar de Enfermería, Auxiliar en Salud Pública, Atención integral a la primera infancia.
	Experiencia	Con dos (2) años de experiencia relacionada con acciones/actividades educativas de promoción de estilos de vida saludable y/o alimentación saludable y/o actividades comunitarias en entornos saludables (hogar, comunitario, escolar, laboral e institucional).
		Profesional en: Psicología, Trabajo Social, Sociología, Antropología, Etnografía, Psicopedagogía, Desarrollo Familiar, Licenciatura en Desarrollo Comunitario y Etnoeducación, Gestión Comunitaria, Licenciatura en Educación Rural y Desarrollo Comunitario, Medicina, Zootecnia, Medicina

Promotor de Fortalecimiento Social	Caracteristicas	Veterinaria, Licenciatura en pedagogía infantil, Ingeniería Agroindustrial, Ingeniería de Alimentos, Educación Artística, Seguridad y Salud en el Trabajo, Ciencias Administrativas, Ciencias Sociales, demás afines a las descritas. Tecnólogo o técnico en: trabajo social y comunitario, desarrollo y promoción social, desarrollo y bienestar social, gestión comunitaria, gestión social, promoción social y/o salud comunitaria.
	Experiencia	Con dos (2) años de experiencia relacionada profesional en procesos de gestión comunitaria y/o proyectos de inclusión social, con funciones de facilitador o tallerista bajo metodología de aprendizaje experiencial.

Agradezco la anterior solicitud sea tramitada conforme a los requerimientos legales.

Atentamente,

MARIO ARDILA NUÑEZ
Profesional Especializado

Anexos: Soportes

Nombre Anexo: 1 SOLICITUD AJUSTE PERFILES TH.pdf
2 Acta comite 2.pdf
3 Anexo tecnico (26.11.2025) OTROSI.pdf

Copia: Walden Alberto Borja Guerrero - DIRECCIÓN PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Copia: Mario Ardila Nuñez - DIRECCIÓN PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Elaboró: Mario Ardila Nuñez

Revisó: Juan Angel Galeano Torres