



**RESOLUCIÓN No.127-20
(26 de junio de 2020)**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE EMITE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA ACUERDO No. 005 DE 2020, QUE DECLARÓ LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA ROBINSON PITALÚA, Y LA CONTRATACIÓN SUSCRITA EN VIRTUD DE LA MISMA”

LA CONTRALORA DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 211, 268 y 217 de la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, la Ley 42 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y en particular en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, demás concordantes y

CONSIDERANDO

Que el inciso 6º del artículo 272 de la Constitución Política establece que *“los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad”*.

Que el artículo 3 de la Ley 42 de 1993 determina quienes son sujetos de control fiscal en el orden territorial, precisando que ostentan tal condición los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo 2 ibídem.

Que la Ley 80, en sus artículos 41 a 43, incluyó la urgencia manifiesta como una causal de contratación excepcional, en la cual prepondera la selección objetiva y directa de los contratistas.

Que los actos expedidos en virtud de la urgencia manifiesta son objeto de control fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65, y en especial lo dispuesto en el artículo 43 la Ley 80 de 1993, que reza: *“Del Control de la Contratación de Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío*

NIT: 800.193.244-1

Tel. 7920211 - 7920212 - 018000 400 351

Calle 29 # 2 -43 Tercer piso Ed. Morindó, Montería - Córdoba

www.contraloriamonteria.gov.co - contacto@contraloriamonteria.gov.co

del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta (...)"

Que, en virtud de lo anterior, la Contralora Municipal de Montería debe emitir pronunciamiento respecto de la Resolución que declaró la urgencia manifiesta en la IE, con el fin de que la IE contará con los mecanismos presupuestales y contractuales para la toma de medidas necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, y respecto de la contratación suscrita en virtud de la misma, teniendo en cuenta los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. El 31 de diciembre de 2019, el municipio de Wuhan en la provincia de Hubei, China, informó sobre un grupo de casos de neumonía con etiología desconocida. El 9 de enero de 2020, el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades identificó un nuevo coronavirus COVID-19 como el agente causante de este brote. El 30 de enero de 2020, con más de 9.700 casos confirmados en China y 106 casos confirmados en otros 19 países, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote era una emergencia de salud pública de interés internacional (PHEIC), aceptando los consejos del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (RSI). El 11 de febrero, siguiendo las mejores prácticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para nombrar nuevas enfermedades infecciosas humanas, la OMS ha denominado a la enfermedad, COVID-19, abreviatura de "enfermedad por coronavirus 2019".
2. El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, MINDSALUD, dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por COVID-19 en el territorio nacional.
3. El 11 de marzo de la presente anualidad, profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción, la OMS determina en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia.
4. Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo COVID-19, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.
5. Pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y se reporta a nivel mundial: 180.159

casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

6. El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, mediante Decreto 417 de 2020, declaró a Colombia en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de 30 días, ejerciendo las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional.
7. En virtud de lo anterior, el Presidente de la República dispuso tomar todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo disponer de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.
8. El Presidente de la República, mediante Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, estableció las medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.
9. En virtud de lo anterior, el Departamento de Planeación adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
10. La Contralora del Municipio de Montería, a través de la Resolución No. 068- 20 de abril 14 de 2020, ampliada en su alcance mediante la Resolución No. 071 de 2020; creó el Grupo Especial de Vigilancia y Control (GEVC), para hacer el control competente sobre los actos administrativos y contratos suscritos para atender los asuntos relacionados con el COVID-19 en los sujetos y puntos de control bajo su vigilancia en el municipio de Montería.
11. La Institución Educativa Robinson Pitalúa, mediante Acuerdo No. 005 de 2020, declaró la urgencia manifiesta con el fin de que la IE contará con los mecanismos presupuestales y contractuales para la toma de medidas necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.
12. El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 637 del 06 de mayo de 2020, por el cual se declaró un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días calendario, en todo el territorio nacional, con el fin de adoptar medidas extraordinarias, adicionales, que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, fortalecer acciones dirigidas a la protección de empleos, de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.
13. Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 000844 del 26 de mayo de 2020, prorrogó hasta el 31 de agosto de 2020 la emergencia sanitaria por el COVID-19, modificando la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020,

modificada por las Resoluciones No. 407 y 450 de 2020 y dicto otras disposiciones.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto la Contralora Municipal de Montería procede a analizar los fundamentos jurídicos y los hechos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta en la IE.

II. CONSIDERACIONES DE LA CONTRALORÍA DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA

1. ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA DE LA URGENCIA MANIFIESTA

1.2. La declaratoria de la urgencia manifiesta debe realizarse, mediante acto administrativo motivado

Se trata de un requisito formal de la declaración de urgencia manifiesta sea mediante acto administrativo motivado, conforme lo establecen los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

“Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación”. (Subrayas fuera del texto original) Consejo de Estado en Sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 34425, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En el caso de la IE, la urgencia manifiesta se realizó mediante el Acuerdo No. 005 de 2020, es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por la representante legal de la Entidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993.

1.3. Criterios para la declaratoria de la urgencia manifiesta

La Contraloría Municipal debe ejercer el control fiscal, como autoridad competente, que investiga y estudia la procedencia o improcedencia de la declaratoria de la urgencia manifiesta en la IE, y para el efecto debe pronunciarse.

Sobre el control fiscal, que deben ejercer los órganos respectivos, el Consejo de Estado en Sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 34425, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló: *“a juicio de la Sala, el ejercicio de este control implica la verificación de la ocurrencia de unos hechos, no el examen de las causas que los generaron. Así, si el órgano de control encuentra que los hechos que sirven de fundamento a la declaración de urgencia manifiesta si ocurrieron y que se ajustan a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dicha declaración será conforme a derecho. Ahora bien, esta modalidad de control*

NIT: 800.193.244-1

Tel. 7920211 - 7920212 - 018000 400 351

Calle 29 # 2 -43 Tercer piso Ed. Morindó, Montería - Córdoba

www.contraloriamonteria.gov.co - contacto@contraloriamonteria.gov.co

fiscal resulta de gran utilidad, ya que puede impulsar la realización de otras investigaciones de tipo penal o disciplinario”. (Subrayas fuera del texto original)

Al respecto, la doctrina ha sostenido que “el ente de control debe pronunciarse sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria, análisis que se limita a comprobar la existencia o no de los hechos que ampararon la urgencia o verificar las circunstancias que rodearon la declaratoria, no implica un juicio sobre la legalidad del acto o contrato. Puede resultar que los hechos son inexistentes, o si son existentes no poseen las características exigidas por la ley, o que si bien las circunstancias del momento aconsejaban la medida, se evidencia una total falta de previsión por parte de la entidad, por lo que si esto se verifica da lugar a la solicitud de investigación disciplinaria al funcionario competente ya que de acuerdo al CDU constituye falta gravísima aplicar esta figura para la celebración de contratos sin existir las causales previstas en la ley”¹. (Subrayas fuera del texto original)

Es claro que las circunstancias, hechos o situaciones que viabilizan la declaratoria de la urgencia manifiesta se encuentran contenidas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto No. 677 del 24 de marzo de 1995 consideró:

“El artículo 42 de la ley 80 de 1993, se refiere a tres motivos para declarar la urgencia, a saber:

- a) Cuando se amenace la continuidad del servicio.*
- b) Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social o ecológica), y*
- c) Cuando se presenten calamidades públicas, situaciones de fuerza mayor o desastre.*

El literal a) es amplio y genérico, lo que hace necesario precisar que esta situación deber ser invocada en casos de amenaza real de paralización de un servicio, no simplemente cuando la entidad pública pretenda adquirir bienes y servicios que, en estricto rigor, no son necesarios para la continuidad del mismo. En cuanto a los eventos descritos en los literales b) y c), son claros y no existe mayor motivo de duda”.

Al respecto, vale la pena señalar que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, motivando su decisión en que:

- a) El nuevo coronavirus - COVID-19 fue declarado como pandemia por la OMS el 11 de marzo de 2020.*
- b) Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, MINSALUD declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el*

¹ Dávila Vinuesa, Luis Guillermo, Régimen jurídico de la contratación estatal, Bogotá, Legis Editores S.A., 2017, Pagina 515.

territorio nacional, y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

c) En materia económica se analizaron las afectaciones de la pandemia en el ámbito laboral, el transporte y el turismo, así como el desplome abrupto en el precio del petróleo que originó incertidumbre en los mercados internacionales con la consecuente escalada en el precio del dólar.

Como se puede observar los hechos o escenario descrito para la declaratoria del estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica es de presencia nacional, de donde se extrae que tiene las mismas afectaciones a nivel territorial, sirviendo esos mismos argumentos para la declaratoria de urgencia manifiesta declarada, lo que demuestra que la Resolución analizada se enmarca dentro del requisito enunciado en el presente acápite.

1.4. De los fundamentos jurídicos del Acuerdo No. 005 de 2020

El Acuerdo No. 005 de 2020 proferido por la IE, en principio, trae como fundamentos jurídicos los siguientes:

El artículo 44 de la Constitución Política, referente a derechos fundamentales de los niños, entre otros, la educación, la salud, la recreación y la libre expresión de su opinión y que el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos; el artículo 67 relacionado con el servicio educativo, y el artículo 366 respecto a que será objetivo fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Seguidamente, hace referencia al artículo 2.3.1.6.3.11 del Decreto 1075 de 2015, en cuanto a los conceptos en que pueden ser utilizados los recursos de fondos de los servicios educativos y el artículo 10º de la Ley 715 de 2001, el cual dispone que es competencia de los Rectores o Directores Rurales no solamente velar por la buena prestación del servicio educativo, sino, que éste, sea ofertado en buena calidad, y que se brinde en igualdad de condiciones para todos.

Posteriormente cita el numeral 16 del artículo 10º de la ley 715 de 2001, el parágrafo del artículo 2 y el artículo 17 del Decreto 4791 de 2008.

Finaliza su exposición citando el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, artículo 7 del Decreto 440 de marzo 20 de 2020 y el Artículo 74 del Decreto 1510 de Julio 17 de 2013, referentes a la declaración de Urgencia Manifiesta.

Como apoyo a los lineamientos jurídicos ya mencionados, en el Acuerdo de Urgencia Manifiesta se trajo a colación apartes de la Sentencia C-247 de 2004, sobre la protección de los derechos de los niños y de los adolescentes y la noción de menor para efectos de dicha protección y la sentencia T-408 de 1995 sobre la prevalencia jurídica que es otorgada

a los menores, con el fin de darles un tratamiento preferencial.

Frente a los fundamentos jurídicos invocados, este Ente de Control observa que estos efectivamente existen, se encuentran vigentes y dan soporte a la actuación emitida por la IE con la expedición del Acuerdo No. 005 de 2020.

1.5. De los fundamentos de hecho del Acuerdo No. 005 de 2020

Para este análisis, la Contraloría Municipal tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020 que establece:

“Con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”. (Subrayas fuera del texto original)

La Contraloría Municipal de Montería considera que la citada norma faculta a los representantes legales de las entidades estatales a declarar el estado de urgencia manifiesta con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19 y se da por comprobado el hecho que da lugar a tal declaratoria. Para lograr tal fin, se deberán contratar de manera rápida y directa la adquisición de bienes y servicios.

2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN SUSCRITA EN VIRTUD DE LA URGENCIA MANIFIESTA

2.1. Fundamentos jurídicos para contratar en virtud de la urgencia manifiesta

La Ley 80 de 1993, marco general de la contratación pública en Colombia, determina, como regla general, la utilización de las siguientes modalidades de selección pública: la licitación pública, la selección abreviada o el concurso de méritos.

Adicionalmente, el legislador previó mecanismos excepcionales, a través de los cuales las entidades tienen los instrumentos, efectivos, que les permitan celebrar en forma rápida los contratos, prescindiendo de los mecanismos ordinarios de selección, para atender situaciones o eventos de crisis, en los cuales las entidades no cuentan con el plazo o término necesario que demanda un proceso de convocatoria, licitación o concurso.

Bajo estos supuestos la Ley 80, en sus artículos 41 a 43, incluyó dentro de la urgencia manifiesta la calamidad pública como una causal de contratación excepcional, en la cual prepondera la selección objetiva y directa de los contratistas.

Así las cosas, es claro que la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, en situación de calamidad pública, debe resolverse de forma inmediata, impidiendo que se desarrollen los procesos de convocatoria, licitación o concurso, respectivos. Se trata de la flexibilización temporal del ordenamiento jurídico aplicable en situaciones de normalidad.

De manera que la expedición del Acuerdo No. 005 de 2020, tuvo como fin que la IE contará con los mecanismos presupuestales y contractuales para la atención de la urgencia manifiesta.

2.2. Resultado del análisis del Grupo Especial de Vigilancia y Control (GEVC) de la Contraloría Municipal de Montería realizado sobre los contratos suscritos y reportados por la IE a este Órgano de Control

Del respectivo informe del GEVC realizado a la contratación con ocasión de la urgencia manifiesta establecida en el Acuerdo No. 005 de 2020 se resaltan las consideraciones que a continuación se presentan:

Las Instituciones Educativas Públicas manejan sus recursos a través de los Fondos de Servicios Educativos; que *“son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal”*².

Los Fondos de Servicios Educativos carecen de personería jurídica. El rector o director rural es el ordenador del gasto de dicho y su ejercicio no implica representación legal.

La celebración de contratos a que haya lugar con recursos del Fondo de Servicios Educativos, debe realizarse con estricta sujeción a lo dispuesto en el estatuto contractual de la administración pública, cuando supere la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cuantía es inferior a los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes se deben seguir los procedimientos establecidos en el reglamento expedido por el consejo directivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 715 de 2001, y en todo caso siguiendo los principios de transparencia, economía, publicidad, y responsabilidad, de conformidad con los postulados de la función administrativa.

La Secretaría de Educación Municipal, como responsable de la administración y vigilancia del servicio público educativo en la ciudad de Montería, impartió en la Circular No. 041 de 2020 lineamientos y orientaciones a los establecimientos educativos oficiales del Municipio,

² Artículo 2.3.1.6.3.2. Decreto 1075 de 2015.

para la adquisición de material pedagógico y educativo para el trabajo en casa, como protección a la comunidad educativa frente a la infección respiratoria COVID-19; igualmente dio nuevas ilustraciones a rectores a través de Circulares No. 048 y 034 del 2020.

Esta IE declaró la urgencia manifiesta con el objetivo de realizar las contrataciones necesarias para garantizar el trabajo escolar y académico en casa y de esta forma garantizar, la salud y la vida de toda la comunidad educativa; para ello realizó su respectivo plan de acción, en el cual priorizó las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas durante el periodo de la emergencia sanitaria y aislamiento preventivo, en el marco de la atención, mitigación y control de la pandemia por COVID-19, y así continuar con el desarrollo de sus funciones. Se describieron las estrategias a utilizar y líneas de atención para la realización de las actividades en casa por parte de estudiantes y docentes, con el objetivo de garantizar el servicio público de educación, se describieron las necesidades contractuales de adquirir material pedagógico y tecnológico de acuerdo a los lineamientos impartidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Esta IE se encuentra entre las 10 Instituciones Educativas que más presupuesto han dispuesto para la adquisición de bienes y servicios con ocasión del COVID-19, ubicándose en el puesto 1, así:

Puesto	Institución educativa	Valor total de lo contratado
1	Robinsón Pitalúa	\$ 82,700,100
2	Victoria Manzur	\$ 79,125,000
3	El Dorado	\$ 73,823,956
4	Miguel Antonio Caro	\$ 52,500,140
5	Rancho Grande	\$ 48,069,640
6	Pueblo Bujo	\$ 41,751,411
7	INEM	\$ 41,348,850
8	Liceo Guillermo Valencia	\$ 35,318,000
9	San José De Loma Verde	\$ 30,047,926
10	José María Córdoba	\$ 30,006,700

Fuente: Correos electrónicos, expedientes contractuales

En el siguiente cuadro se relaciona(n) el/los contrato(s) reportado por la IE al Contraloría Municipal de Montería:

No. del contrato	Fecha de suscripción	Objeto contractual	Valor del contrato (\$)	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Estado actual
002-2020	21/04/2020	compra de material pedagógico (textos escolares o cuadernillos de actividades pedagógicas) para la Institución Educativa Robinson Pitalúa De Montería	44.700.100	21/04/2020	23/04/2020	Finalizado

NIT: 800.193.244-1

Tel. 7920211 - 7920212 - 018000 400 351

Calle 29 # 2 -43 Tercer piso Ed. Morindó, Montería - Córdoba

www.contraloriamonteria.gov.co - contacto@contraloriamonteria.gov.co

003-2020	30/04/2020	Compra de una plataforma para la Institución Educativa Robinson Pitalúa de Montería	10.000.000	30/04/2020	05/05/2020	Finalizado
004-2020	15/05/2020	Compra ágil y oportuna de material pedagógico impreso diseminado en cuadernillos de actividades de los grados transición, 4° 6° 7° 8° 9° 10° y 11° para los estudiantes de la Institución Educativa Robinson Pitalúa De Montería	28.000.000	15/05/2020	18/05/2020	Finalizado

2.3. Relación de causalidad e inmediatez de los objetos contractuales de los contratos suscritos con ocasión de la urgencia manifiesta

La necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, en situación de urgencia manifiesta, debe resolverse de forma inmediata, impidiendo que se desarrollen los procesos de convocatoria, licitación o concurso, respectivos. Se trata de la flexibilización temporal del ordenamiento jurídico aplicable en situaciones de normalidad.

Sobre el carácter temporal de este instrumento jurídico, en Fallo de Segunda Instancia de 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564, la Procuraduría General de la Nación señaló lo siguiente:

“Si un hecho es de urgencia manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico, es la protección de la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesaria la urgencia manifiesta.”

Para Bautista, los requisitos mínimos que habilitan la contratación directa por urgencia evidente se estructuran así:

- 1) *Urgencia cierta y objetiva: la urgencia o apremio debe ser cierto y objetivo, es decir que no se trate de una opinión o evaluación dolosa o acomodada del funcionario para poder utilizar el mecanismo excepcional de contratación directa.*
- 2) *Urgencia evidente: La urgencia debe ser manifiesta y evidente, es decir, que su existencia o presencia no puede resultar de complejos procesos dialécticos, sino que debe surgir de la sola observación o análisis elemental de unos hechos o situaciones actuales.*
- 3) *Daño actual o inminente: La urgencia debe estar vinculada a la existencia de una lesión o daño actual o de uno inminente por circunstancias o hechos reales y objetivos.*
- 4) *Relación de causalidad: La solución que da lugar a la contratación directa debe tener clara conexión con la urgencia, esto es, que debe haber relación de causalidad entre la situación o realidad a partir de la cual se proclama la urgencia y el objeto del contrato que se celebra en la aplicación de la urgencia evidente*

NIT: 800.193.244-1

Tel. 7920211 - 7920212 - 018000 400 351

Calle 29 # 2 -43 Tercer piso Ed. Morindó, Montería - Córdoba

www.contraloriamonteria.gov.co - contacto@contraloriamonteria.gov.co

- 5) *Inmediatez: La solución sea definitiva o temporal, debe estar en capacidad de cumplir su propósito o finalidad en un término racionalmente breve, pues de lo contrario la contratación directa, como excepción que es, dejaría de tener vigencia o fundamento de la norma que habla de la urgencia evidente*³.

Respecto al uso de la urgencia manifiesta “*el abuso de la contratación de urgencia puede dar lugar a investigaciones penales disciplinarias y fiscales, por lo cual con la figura no puede suplirse la falta de planeación, ni eludir los procedimientos de selección objetiva. La declaratoria de urgencia, que debe hacerse por acto motivado, debe incluir los elementos básicos que detalla el artículo 42 de la ley 80 de 1993 en cuanto a la continuidad del servicio o a las situaciones excepcionales allí planteadas*”⁴.

Así las cosas, la Contralora Municipal de Montería, procede a revisar si la contratación por la vía de urgencia manifiesta tuvo relación de causalidad e inmediatez con la atención de esta situación excepcional, así:

No. del contrato	Fecha de suscripción	Objeto contractual	Relacion de causalidad e inmediatez
002-2020	21/04/2020	Compra de material pedagógico (textos escolares o cuadernillos de actividades pedagógicas) para la Institución Educativa Robinson Pitalúa De Montería.	Relación de causalidad: este objeto tiene una clara conexión con la urgencia, es decir, existe relación de causalidad entre la realidad de la Pandemia del Covid-19, a partir de la cual se decretó la urgencia en la Institución Educativa y el objeto del contrato celebrado en la aplicación de la urgencia evidente. Inmediatez: por la fecha de suscripción del contrato, es claro que el suministro de estos elementos, tuvo la capacidad de cumplir con las indicaciones dadas por el Ministerio de Educación Nacional referente a adquirir materiales como los establecidos en el anexo 3, de la Directiva 5 del MEN “Orientaciones para la adquisición y reproducción de recursos y material para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19.”, en un término prudencial, lo cual justificó la contratación directa.
003-2020	30/04/2020	Compra de una plataforma para la Institución Educativa Robinson Pitalúa de Montería.	Relación de causalidad: este objeto tiene una clara conexión con la urgencia, es decir, existe relación de causalidad entre la realidad de la Pandemia del Covid-19, a partir de la cual se decretó la urgencia en la Institución Educativa y el objeto del contrato celebrado en la aplicación de la urgencia evidente. Inmediatez: por la fecha de suscripción del contrato, es claro que la adquisición de la plataforma, cumplió y sigue cumpliendo con la actividad establecida en el plan de acción de la entidad con ocasión de la emergencia sanitaria, económica y ecológica en un

³ Bautista Moller, P. (199). Licitación, contratos y sanciones. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

⁴ Campillo Parra, L. (2004). Celebración y ejecución de contratos estatales. Contrate bien para que no lo encarcelen o lo destituyan. Aplique las reglas y principios adecuadamente. Bogotá: Panamericana formas e impresores.

			término racionalmente breve, lo cual justificó la contratación directa, además no superó los 20 smmlv.
004-2020	15/05/2020	Compra ágil y oportuna de material pedagógico impreso diseminado en cuadernillos de actividades de los grados transición, 4° 6° 7° 8° 9° 10° y 11° para los estudiantes de la Institución Educativa Robinson Pitalúa De Montería.	<p>Relación de causalidad: este objeto tiene una clara conexión con la urgencia, es decir, existe relación de causalidad entre la realidad de la Pandemia del Covid-19, a partir de la cual se decretó la urgencia en la Institución Educativa y el objeto del contrato celebrado en la aplicación de la urgencia evidente.</p> <p>Inmediatez: por la fecha de suscripción del contrato, es claro que el suministro de estos elementos, tuvo la capacidad de cumplir con las indicaciones dadas por el Ministerio de Educación Nacional referente a adquirir materiales como los establecidos en el anexo 3, de la Directiva 5 del MEN "Orientaciones para la adquisición y reproducción de recursos y material para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19.", en un término prudencial, lo cual justificó la contratación directa.</p>

Así las cosas, este Órgano de Control encuentra procedente contratación bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, mediante la Acuerdo No. 005 de 2020, soportada y fundamentada en hechos reales y evidentes, que requerían y, que actualmente, requieren soluciones inmediatas y efectivas, con el fin de atender, mitigar y controlar afectaciones a la salud y vida de los ciudadanos del municipio de Montería por efecto del COVID-19.

Asimismo, la Contraloría Municipal encuentra que los hechos que sirven de fundamento a la declaratoria de urgencia manifiesta ocurrieron y continúan ocurriendo, y que se ajustan a la declaratoria de un estado de excepción, conforme los presupuestos legales del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y que los objetos contractuales de los contratos suscritos, bajo estas circunstancias, revisados hasta la fecha, guardan relación de causalidad e inmediatez con la declaratoria de urgencia manifiesta.

2.4. Investigación por denuncia No. D-007-20

Teniendo en cuenta la denuncia No. D-007-20, respecto de la contratación de esta IE el GEVC, centró su análisis en la totalidad contratos suscritos. La información analizada de dichos contratos correspondió a documentos que conformaron la etapa precontractual, contractual y en ejecución en la mayoría de los casos, información que fue revisada, de forma virtual, por los integrantes del GEVC y algunos de manera presencial de acuerdo a la disponibilidad de los integrantes del Grupo.

Sobre el estudio de estos aspectos, realizados por el GEVC, se concluyó lo siguiente:

- 1) Los **reportes de información** sobre la contratación, suscrita en virtud de la urgencia manifiesta decreta, a este Órgano de Control no se realizaron, en su totalidad, dentro del **plazo** establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, no obstante, lo anterior esta situación no impidió que la Contraloría Municipal pudiera hacer su labor de control.

- 2) Se evidenció que los contratos suscritos objeto de revisión fueron realizados bajo la modalidad de **contratación directa**, con ocasión a la declaratoria de urgencia manifiesta.
- 3) Los contratos **no contaron estudios previos**, que evidenciará la justificación y descripción de la necesidad de suscripción de los mismos, desconociendo lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.
- 4) En la contratación suscrita **no se detallan** los aspectos relevantes y fundamentales para el desarrollo de la contratación requerida por la institución como ejemplo: **objetos o líneas de atención de la contratación, cantidad de elementos a suministrar, estudio de mercado, presupuestos, análisis de riesgo e idoneidad y experiencia de los contratistas y justificación la no obligatoriedad de garantías entre otros.**
- 5) Durante el transcurso de la revisión **no se evidenció** dentro de los expedientes contractuales que la Institución Educativa haya **garantizado la idoneidad y experiencia de los contratistas.**
- 6) Se evidenció que cada uno de los contratos contaron con su respectivo **certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal**, los cuales fueron expedidos oportunamente y el rubro presupuestal afectado fue aplicado correctamente de acuerdo al objeto contractual y destinación
- 7) Las contrataciones fueron verificadas en las plataformas **SECOP I y SIA OBSERVA**, reportadas de manera oportuna.

Sobre la ejecución de los contratos el GEVC concluyó lo siguiente:

1) Contrato N°002-2020

- El contrato se encuentra finalizado y pagado como consta en el comprobante de egreso N° 2020 00000002 del 23 de abril de 2020.
- No se evidencia la justificación de la no obligatoriedad de garantías en este contrato, como lo estipula el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015; ni el cumplimiento de las condiciones de idoneidad y experiencia para la suscripción del contrato, con el fin de no poner el riesgo la ejecución del mismo; por lo tanto, estas no fueron presentadas por el contratista.
- No se evidencia la verificación del pago de la seguridad social del contratista, debido a la interpretación errónea del artículo 26 de la Ley 1393 de 2010, realizada por el contratante.
- No se evidencia las planillas y/o actas de entrega del material pedagógico (cuadernillos de trabajo) a los padres de familia, tal como lo establece la cláusula quinta del contrato – Obligaciones del Contratista para la respectiva entrega a los estudiantes y docentes.
- Dentro del expediente contractual no se evidenció soporte alguno que diera fe de la entrega final del material pedagógico contratado.
- No se evidenció estudio de mercado y/o análisis de precios realizado por la Institución Educativa.

2) Contrato N°003-2020

- El contrato se encuentra finalizado y pagado como consta en el comprobante de egreso N° 2020 00000003 del 5 de mayo de 2020.
- No se evidencia la verificación del pago de la seguridad social del contratista, debido a la interpretación errónea del artículo 26 de la Ley 1393 de 2010, realizada por el contratante.
- No se evidencia que la institución exigiera condiciones de idoneidad y experiencia para la suscripción del contrato, con el fin de no poner el riesgo la ejecución del mismo.
- No se evidenció certificados y /o documentos que acrediten la experiencia del contratista, a través de contrataciones realizadas con otras entidades relacionadas con el objeto contractual, más aún considerando en este caso que la persona natural con establecimiento de comercio, fue legalmente constituida el 23 de abril de 2020 con un activo de \$1.000.000 y el contrato se suscribió el 30 de abril de 2020.

3) Contrato N°004-2020

- El contrato se encuentra finalizado y pagado como consta en el comprobante de egreso N° 2020 00000004 del 18 de mayo de 2020.
- Dentro del estudio previo el cual para este caso corresponde al acto de declaratoria de urgencia manifiesta (acuerdo N°005 del 20 de abril de 2020) no se evidencia la justificación de la no obligatoriedad de garantías en este contrato como lo estipula el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015; ni el cumplimiento de las condiciones de idoneidad y experiencia para la suscripción del contrato, con el fin de no poner el riesgo la ejecución del mismo.
- No se evidencia la verificación del pago de la seguridad social del contratista, debido a la interpretación errónea del artículo 26 de la Ley 1393 de 2010, realizada por el contratante.
- No se evidenció en el respectivo expediente contractual verificación de antecedentes disciplinarios; documentos que deben reposar en el expediente.
- No se evidenció certificados y /o documentos que acrediten su experiencia a través de contrataciones realizadas con otras entidades relacionadas con el objeto contractual, más aun considerando en este caso que la persona jurídica fue legalmente constituida el 7 de mayo de 2020 con un activo de \$1.700.000 e inscrita sus actividades en el RUT el 11 de mayo de 2020 y el contrato fue suscrito el 15 de mayo de 2020 y además dentro de sus actividades económicas registradas en el certificado de existencia y representación legal no se evidencia específicamente actividades de impresión.
- No se evidencia las planillas y/o actas de entrega del material pedagógico (cuadernillos de trabajo) a los padres de familia, tal como lo establece la cláusula quinta del contrato – Obligaciones del Contratista, para la respectiva entrega a los estudiantes y docentes.

- No se evidenció estudio de mercado y/o análisis de precios realizado por la Institución Educativa.

2.5. Relación de presuntos hallazgos

En virtud del análisis realizado sobre las etapas contractuales de los contratos suscritos por la IE, el GEVC concluyó lo siguiente:

1. PRESUNTO HALLAZGO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	
Condición: Descripción de la situación irregular encontrada.	En la contratación suscrita por la I.E. Robinson Pitalúa, se presentó inobservancia al cumplimiento de las condiciones de idoneidad y experiencia para la suscripción de los contratos No. 002, 003 y 004 de 2020.
Criterio	Art. 3 y 23 de la ley 80 de 1993, art. 13 ley 715 de 2001, directiva No. 16 de la PGN del 22 de abril de 2020, Artículos 83 y 84 de 1474 de 2011
Causa	falta de supervisión y control e incumplimiento a disposiciones legales generales.
Efecto	Ejecución inadecuada e ineficiente del contrato
Presunto Responsable	Jorge Acosta Arias, Rector
2. PRESUNTO HALLAZGO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	
Condición: Descripción de la situación irregular encontrada.	En la contratación suscrita por la I.E. Robinson Pitalúa, se presentó inobservancia al cumplimiento del pago de seguridad social por parte de los contratistas correspondientes a los contratos No. 002, 003 y 004 de 2020.
Criterio	Art. 3 y 23 de la ley 80 de 1993, art. 13 ley 715 de 2001, directiva No. 16 de la PGN del 22 de abril de 2020, los Artículos 83 y 84 de 1474 de 2011
Causa	falta de supervisión y control
Efecto	Vulneración de principios que rigen la actuación contractual.
Presunto Responsable	Jorge Acosta Arias, Rector
3. PRESUNTO HALLAZGO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	
Condición: Descripción de la situación irregular encontrada.	No se evidencian soportes de verificación de antecedentes disciplinarios del contratista por la I.E Robinson Pitalúa, respecto del contrato No. 004-2020.
Criterio	Incumpliendo el artículo 1 de la Ley 190 de 1995.
Causa	falta de supervisión y control
Efecto	Vulneración de principios que rigen la actuación contractual.

NIT: 800.193.244-1

Tel. 7920211 - 7920212 - 018000 400 351

Calle 29 # 2 -43 Tercer piso Ed. Morindó, Montería - Córdoba

www.contraloriamonteria.gov.co - contacto@contraloriamonteria.gov.co

Presunto Responsable	Jorge Acosta Arias, Rector
4. PRESUNTO HALLAZGO CON INCIDENCIA FISCAL	
Condición: Descripción de la situación irregular encontrada.	En la revisión realizada por el grupo especial no se evidenció soportes de ejecución de los contratos No. 002 y 004 suscritos por la I.E Robinson Pitalúa; así mismo se evidenció sobrecostos en el valor unitario por el que se adquirieron la reproducción del material pedagógico impreso ⁵
Criterio	Artículo 6 de la Ley 610 de 2000; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; Art. 10 inc. 10.16 de la ley 715 de 2001; Art. 3 y 23 de la ley 80 de 1993; art. 13 ley 715 de 2001; art. 2.3.1.6.3.3 y ss del decreto 1075 de 2015; directiva No. 16 de la PGN del 22 de abril de 2020 y los Artículos 83 y 84 de 1474 de 2011
Causa	falta de supervisión y control e incumplimiento a disposiciones legales generales.
Efecto	Presunto detrimento patrimonial del erario
Cuantía presunto detrimento patrimonial	\$72.700.000 (setenta y dos millones setecientos mil pesos mcte).
Presunto Responsable	Jorge Acosta Arias, Rector

De acuerdo con lo anterior, este pronunciamiento y el Informe del GEVC se trasladará al Área de Responsabilidad Fiscal de este Ente de Control, para lo de su competencia, y al organismo de investigación disciplinaria competente.

En merito de lo expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Emitir pronunciamiento **FAVORABLE** respecto del Acuerdo No. 005 de 2020 de urgencia manifiesta en la IE Robinson Pitalúa, con el fin de que contara con los mecanismos presupuestales y contractuales para tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y mitigar la pandemia por COVID-19, teniendo en cuenta que son ciertas las razones aducidas en el referido Acto Administrativo para declarar la urgencia manifiesta, con motivos que en efecto son constitutivos de urgencia, de acuerdo con la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Emitir pronunciamiento **DESFAVORABLE** respecto a la contratación suscrita, por la IE Robinsón Pitalúa con ocasión de la urgencia manifiesta, de acuerdo con la parte considerativa de la presente Resolución y el Informe GEVC, que hace parte integral de la presente Resolución.

⁵ Ver descripción y conclusiones tabla No. 05-seguimiento a la ejecución de los contratos suscritos de este informe

ARTÍCULO TERCERO: Trasládese este pronunciamiento al Área de Responsabilidad Fiscal de este Ente de Control, para lo de su competencia, y al organismo de investigación disciplinaria competente.

ARTÍCULO CUARTO: Publíquese la siguiente resolución en la página web de la Contraloría Municipal de Montería y comuníquese al rector del IE.

ARTICULO QUINTO: El presente acto de trámite se expide en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, y no admite recurso alguno.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Montería a los veintiséis (26) días del mes junio de 2020



MARIA CECILIA FRASSER ARRIETA
Contralora del Municipio de Montería

Anexos: Informe de GEVC

Folios: 17

Elaboró: María Cecilia Frasser – Contralora