



**RESOLUCIÓN No.129-20
(26 de junio de 2020)**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE EMITE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN No. 001 DE 2020, QUE DECLARÓ LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA EL DORADO, 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

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

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 El Dorado, mediante Resolución No. 001 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 la Resolución No. 001 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 de la Resolución No. 001 de 2020

La Resolución No. 001 de 2020 proferido por la IE, en principio, trae como fundamentos jurídicos los siguientes:

el artículo 2 de la Constitución Política, referente a los fines del Estado; los artículos 10 y 10.6 de la Ley 715 de 2001 relacionadas con las funciones administrativas

Posteriormente, hace referencia a el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano y al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjugar la calamidad pública ocasionada por el nuevo Coronavirus –COVID 19.

Igualmente se fundamenta en el Decreto Número 0158 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual el alcalde municipal de Montería declaró la urgencia manifiesta en el municipio, en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y la Directiva Número 005 del 25 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de educación Municipal

Finalmente, la resolución menciona el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.2, según el cual, si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, la Entidad no está obligada a elaborar estudios ni documentos previos, pues el acto que la declare será la justificación de la misma y la Sentencia del consejo de Estado con Radicado 34.425 del 7 de febrero de 2011 (M.P.) la cual estableció: “La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa.

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 de la Resolución No. 001 de 2020.

1.5. De los fundamentos de hecho de la Resolución No. 001 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 de la Resolución No. 001 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 la Resolución No. 001 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, 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.

² Artículo 2.3.1.6.3.2. Decreto 1075 de 2015.

La IE El Dorado priorizó las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas durante el periodo que permanezca 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.

Las actividades a realizar y metas a cumplir las plasmó en un documento denominado ESTRATEGIA INSTITUCIONAL IE EL DORADO - ME REINVENTO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: Me cuido te cuido

Las actividades y metas a ejecutar están orientados en 2 fases y 2 momentos así:

- Fase 1. – Diagnostico y comprensión de la realidad educativa – Seguimos marchando a pesar de las adversidades.
 - a) Momento 1: de Alistamiento
 - b) Momento 2. Reinventando nuestros procesos de enseñanza y aprendizaje
- Fase 2. Reingeniería de los procesos

Actualmente la Institución Educativa se encuentra ejecutando dicho plan de acción y/o estrategias educativas.

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 3, 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	04/05/2020	Contratar a todo costo la elaboración de dos mil veintiocho (2.028) folletos de material didáctico-pedagógico elaborado y/o clasificado por los docentes para facilitar el trabajo de los estudiantes en casa dentro del marco de atención generada por la emergencia sanitaria decretada por el presidente de la república a causa del covid-19 de acuerdo con las cantidades y especificaciones técnicas solicitadas por la Institución Educativa El Dorado Del Municipio De Montería, Departamento De Córdoba	58.998.556	04/05/2020	Mientras dure la emergencia sanitaria	En ejecución
003-2020	12/05/2020	suministros de aseo e implementos de bioseguridad para el cuidado, desinfección y protección en la emergencia sanitaria causada por covid-19, para la Institución Educativa El Dorado Del Municipio De Montería, Departamento De Córdoba	14.825.400	14/05/2020	13/05/2020	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*
- 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 evidente³.*

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	Relación de causalidad e inmediatez
002-2020	04/05/2020	Contratar a todo costo la elaboración de dos mil veintiocho (2.028) folletos de material didáctico-pedagógico elaborado y/o clasificado por los docentes para facilitar el trabajo de los estudiantes en casa dentro del marco de atención generada por la emergencia sanitaria decretada por el presidente de la republica a causa del covid-19 de	<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 y de acuerdo a los lineamientos dados por el Min Educación a través de la Circular 05.</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</p>

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.

		acuerdo con las cantidades y especificaciones técnicas solicitadas por la Institución Educativa El Dorado Del Municipio De Montería, Departamento De Córdoba	materiales como los establecidos en el anexo 3, "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". No obstante, lo anterior, el termino de duración establecido en el mismo "durante el tiempo de vigencia de la emergencia sanitaria", no corresponde a un término racionalmente breve, y en este caso la contratación directa, se desdibuja como excepción que es, deja de tener vigencia o fundamento de la norma que habla de la urgencia evidente.
003-2020	12/05/2020	suministros de aseo e implementos de bioseguridad para el cuidado, desinfección y protección en la emergencia sanitaria causada por covid-19, para la Institución Educativa El Dorado Del Municipio De Montería, Departamento De Córdoba	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 garantizar las medidas de autocuidado y protección para toda la comunidad que conforma la I.E; lo cual justificó la contratación directa.

Así las cosas, este Órgano de Control **no** encuentra procedente la forma de contratación bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, mediante la Resolución No. 001 de 2020, soportada y fundamentada en hechos reales y evidentes, que requerían de 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 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 más **no inmediatez, específicamente en lo que respecta al contrato 002-2020**, con la declaratoria de urgencia manifiesta.

2.4. Investigación por denuncia No. D-009-20

Teniendo en cuenta la denuncia No. D-009-20, 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) 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.
- 2) Los contratos **contaron estudios previos**.
- 3) En la contratación suscrita se detallan los aspectos relevantes y fundamentales para el desarrollo de la contratación requerida por la institución.
- 4) Durante el transcurso de la revisión **se evidenció** dentro de los expedientes contractuales que la Institución Educativa **garantizó la idoneidad y experiencia de los contratistas**.
- 5) 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.
- 6) Las contrataciones fueron verificadas en las plataformas **SECOP I y SIA OBSERVA**. Se cuestiona la falta de oportunidad respecto los documentos modificatorios en el SECOP.

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

- 1) El contrato No. 002, que aún se encuentra en ejecución tuvo deficiencias en su planeación, lo que ocasiono modificaciones al mismo casi que de manera inmediata a su celebración, quebrantando inclusive la inmediatez que debe existir entre el contrato celebrado con la declaratoria de Urgencia, debido a que ni siquiera se pudo especificar un plazo de ejecución al contrato.

Es importante recordarle a la institución educativa el cumplimiento del principio de planeación, el cual tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; es decir las Entidades deben realizar un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas.

- 2) Se presentó incumplimiento en la oportunidad de publicar en SECOP los documentos modificatorios al mismo, los cuales fueron publicados 1 mes después de haberse suscritos.

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.	El contrato No. 002 presentó falencias en su etapa de planeación, no se evidenció una real descripción de la necesidad lo que produjo modificaciones en tiempo y valor de manera inmediata a su suscripción.
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, artículo 2.2.1.1.1.6.1. del decreto 1082 de 2015.
Causa	falta de supervisión y control e incumplimiento a disposiciones legales generales.
Efecto	Vulneración de principios que rigen la actuación contractual.
Presunto Responsable	Shirly Arrieta Rivero, Rectora
2. PRESUNTO HALLAZGO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	
Condición: Descripción de la situación irregular encontrada.	Incumplimiento de publicaciones oportunas en secop. Se pudo evidenciar que las modificaciones realizadas al contrato 002 fueron realizadas extemporáneamente 1 mes de después de suscritas y no dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición como lo establece la ley.
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, artículo 2.2.1.1.1.7.1. del decreto 1082 de 2015.
Causa	falta de supervisión y control e incumplimiento a disposiciones legales generales.
Efecto	Vulneración de principios que rigen la actuación contractual.
Presunto Responsable	Shirly Arrieta Rivero, Rectora

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 mérito de lo expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Emitir pronunciamiento **FAVORABLE** respecto la Resolución No. 001 de 2020 de urgencia manifiesta en la IE El Dorado, 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 de la contratación suscrita por la IE El Dorado 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.

ARTÍCULO TERCERO: Trasládese este pronunciamiento 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: 15

Elaboró: María Cecilia Frasser – Contralora