

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

#### Auto Interlocutorio

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00565-00  
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCION NÚMERO 477 DEL 24 DE MARZO DE 2020  
PROFERIDO POR EL RECTOR DEL INSTITUTO DE EDUCACIÓN  
TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO INTEP

**DECISIÓN: DECLARA LA FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL Y TERMINA EL PROCESO.**

Santiago de Cali, Veinticuatro (24) de Julio de Dos Mil Veinte (2020)

#### **MAGISTRADA PONENTE: LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

El Despacho advierte que, de acuerdo con la posición mayoritaria de esta Corporación, debe declararse en este asunto la falta de competencia funcional y la consecuente terminación del proceso.

#### **ANTECEDENTES**

El Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, remitió a este Tribunal para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, la Resolución 477 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas:

*"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, con el propósito de adoptar las medidas necesarias para prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender, rehabilitar, controlar y ejercer todas aquellas acciones que se requieran en virtud de la pandemia por causa del coronavirus COVID19.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR la contratación directa de los bienes, obras y servicios, necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaratoria de la presente urgencia manifiesta, de conformidad con la Ley y las directrices que sobre el particular imparta el Gobierno Nacional y demás autoridades competentes.*

*Parágrafo: Ordenar la contratación directa de los bienes, obras y servicios que sean estrictamente necesarios para el funcionamiento de la Entidad Estatal y para la prestación de los servicios a su cargo, que no puedan ser celebrados acudiendo a las modalidades de selección determinadas en la Ley, a causa de la emergencia sanitaria por cuenta del coronavirus COVID-19; el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y la cuarentena decretada por el Gobierno a través del Decreto 417 de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR al Área Financiera del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, realizar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la Entidad, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.*

*ARTÍCULO CUARTO: De conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo y en especial lo señalado en el considerando número 23, ORDENAR la celebración directa para "CONTRATAR EL PROGRAMA DE SEGUROS QUE GARANTICE LA EXPEDICIÓN DE LAS PÓLIZAS QUE BRINDEN LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES, INTERESES PATRIMONIALES DE PROPIEDAD DE LA INSTITUCIÓN O POR LOS QUE SEA RESPONSABLE, ASÍ COMO LA VIDA DE SUS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE - INTEP" con SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., NIT: 890.903.407-9, por el periodo comprendido entre las 24:00 horas del 7 de abril de 2020 hasta las 24:00 del 31 de julio del 2020, por la suma de (\$16.336.074 IVA Incluido), con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal Nro.096 del 16 de marzo de 2020.*

*La supervisión del contrato estará a cargo del señor Harold Alberto Grisales Rojas, supernumerario de Almacén del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP o quien haga sus veces.*

*ARTÍCULO QUINTO: De conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo y en especial lo señalado en el considerando número 24, ORDENAR la celebración directa para "COMPRA DE INSUMOS PECUARIOS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO PORCÍCOLA ESTABLECIDO ACTUALMENTE EN CEDEAGRO QUE PERMITE LA FORMACIÓN Y PRÁCTICAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA DEL INTEP." con EL VAQUERO LA TIENDA DE SU MASCOTA S.A.S, NIT: 900.351.041; para garantizar 100 días de suministro de alimento, por la suma de VEINTIDOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$22.400.000), con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal Nro. 086 del 9 de marzo de 2020.*

*La supervisión del contrato estará a cargo del señor Gustavo Adolfo Garzón Mora, Docente Ocasional Tiempo Completo quien se desempeña la Coordinación Administrativa de CEDAGRO del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP o quien haga sus veces.*

*ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR el reporte del presente acto administrativo, los contratos que se deriven del mismo y demás actuaciones administrativas, en la página web dispuesta por la Contraloría General de la República de conformidad con la Circular 06 de 2020.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDENAR sin perjuicio de lo anterior, que en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, después de celebrados los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de urgencia manifiesta, éstos sean remitidos con el presente acto administrativo y todos los antecedentes, al organismo de Control Fiscal competente dentro de los términos legales establecidos.*

*ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR la publicación del presente acto administrativo en la página web del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP.*

*ARTÍCULO NOVENO: El presente Decreto rige a partir de su expedición.*

Las anteriores medidas fueron tomadas con base en las siguientes consideraciones:

1. - *Que los fines esenciales del Estado, se encuentran definidos en el artículo 2, de la Constitución Política, y entre ellos se tiene que garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; de igual manera la precitada disposición consagra que las autoridades de la República están instituidas, para garantizar a todas las personas residentes del País, entre otras, los derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.*

2. - *Que el artículo 209 ibídem, determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

3. - *Que el artículo 11, numeral 1 de la Ley 80 de 1993, otorga competencia a los representantes legales de las entidades del estado, para celebrar contratos a nombre de las instituciones y, por ende, ordenar y dirigir todos los trámites necesarios para realizar la selección objetiva del contratista.*

4. - *Que la Ley 80 de 1993 consagra los principios de transparencia, economía y responsabilidad, los cuales se deben tener en cuenta al momento de adelantar las actuaciones contractuales de las entidades estatales, para buscar de esta forma el cumplimiento de sus fines, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.*

5. - *Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

6. - *Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.*

7. - *Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

8. - *Que en la justificación para la declaratoria de emergencia se señaló, entre otros aspectos: "En ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996-Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del estado de emergencia económica,*

*social y ecológica con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación".*

9. - *Que la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

10. - *Que la Contraloría General de la República a través de la Circular 06 de 2020, reconoció la grave situación que aqueja al País a raíz del COVID-19, los grandes esfuerzos para la contención y las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes y/o representante legales de instituciones públicas, por los múltiples retos que ello implica y por lo tanto instó a utilizar los medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia, e hizo recomendaciones para la celebración de contratos bajo la modalidad de contratación directa, bajo la causal de urgencia manifiesta.*

11. - *Que, mediante comunicado del 17 de marzo de 2020, el director de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, en atención a la pandemia generada por el COVID-19, informó a las Entidades Estatales, que, en situación de urgencia manifiesta, pueden contratar directamente...*

12. - *Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, «Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19»*

13. - *Que el artículo séptimo del referido Decreto, dispuso:*

*"Contratación de urgencia. 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 declararla 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".*

14. - *Que el artículo 3o de la ley 80 de 1993, prescribe que, a través de la contratación estatal las entidades deben buscar "el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".*

15. - *Que de conformidad con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 1150 del 2007, las entidades estatales deben seleccionar a sus contratistas como regla general a través de la modalidad de selección de Licitación Pública, no obstante la norma consagra otras modalidades de selección, tales como la Selección Abreviada, el Concurso de Méritos, la Mínima Cuantía y la Contratación Directa, las cuales deben ser aplicadas de acuerdo a las particularidades de cada caso, atendiendo el objeto y su cuantía.*

16. - Que la Ley 1150 del 2007, establece en el numeral 4, del artículo 2o la modalidad de contratación directa, siendo una de las causales para acudir a dicho procedimiento, la urgencia manifiesta, causal que se encuentra desarrollada en los artículos 41 a 43 del Estatuto de Contratación Estatal.

17. - Que la Corte Constitucional, estudió la constitucionalidad del artículo 42 ibídem, a través de la sentencia C-949 del 2001, y en su análisis estableció que: "No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista"

18. - Que el artículo 42 de la ley 80 de 1993, define "existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presentan situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que le manden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trata de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o (concurso)\* públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

19. - Que los artículos 41 y 43 de la ley en cita, señalan algunos procedimientos que se deben cumplir en eventos de ejecución de contratos en la aplicación de la causal de urgencia manifiesta.

...

21. - Que se encuentran dadas todas las condiciones para que el Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, como ordenador del gasto y representante legal de la Entidad Estatal, expida el presente acto administrativo, con el fin de decretar la urgencia manifiesta y hacer uso de los medios legales que dicha declaratoria otorga en materia contractual y presupuestal, a efectos de prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender, rehabilitar, controlar y ejercer todas aquellas acciones que se requieran en virtud de la pandemia por causa del coronavirus COVID-19.

22. - Que la urgencia manifiesta de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales de las altas cortes, puede referirse a la celebración de uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo, no obstante, en el presente caso, no es posible por parte del INTEP hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se van a celebrar, esto por la situación tan crítica que se vive al respecto y porque las acciones pueden ser cambiantes con el paso de los días, sin embargo, es claro que la causa o finalidad debe estar dirigida a prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender, rehabilitar, controlar y ejercer todas aquellas acciones que se requieran en virtud de la pandemia por causa del coronavirus COVID19.

23.- Que adicional a lo anterior, y ante la imposibilidad por parte del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP, de acudir a los procedimientos de selección determinados en la Ley, esto a causa de la cuarentena que ha sido decretada por el Gobierno Nacional para el periodo Inicial comprendido entre el 24 de marzo de 2020 y el 13 de abril de 2020, a causa de coronavirus COVID-19, que impide realizar las actividades

*administrativas propias de la entidad estatal, se hace necesario contratar de forma directa acudiendo a la causal de urgencia manifiesta, el programa de seguros de la Entidad Estatal, por el periodo comprendido entre las 24:00 horas del 7 de abril de 2020 hasta las 24:00 del 31 de julio del 2020, esto con el fin de garantizar la adecuada protección de bienes e inmuebles e intereses patrimoniales del INTEP (Incluye cobertura de Incendio, Huelga, Motín, Asonada, Conmoción Civil o Popular y Huelga, Actos mal Intencionados de terceros, Terremoto, Rotura de Maquinaria, Sustracción, Equipo Electrónico), Manejo Global, Automóviles, Responsabilidad Civil Extracontractual, y cualquier otra póliza de seguros que requiera la entidad en el desarrollo de su actividad.*

*Lo anterior se sustenta en los siguientes términos.*

*a) El intermediario de seguros fue contratado a través del Contrato de Prestación de Servicios N° 009 celebrado con ASESORIA TECNICA Y PROFESIONAL SEGUROS LTDA, NIT: 816.007.966-1 cuyo Representa legal es el señor FERNANDO YATE LÓPEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.113.703 El contrato se suscribió el 09 de marzo de 2020, siendo responsabilidad del intermediario la estructuración del programa de seguros.*

*b) El contrato de seguros actual tiene una vigencia hasta las 24:00 horas del 7 de abril de 2020.*

*c) El proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SA-005-2020 fue publicado el día 20 de marzo de 2020, para el efecto se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 096 del 16 de marzo de 2020, por la suma de (\$54.000.000); valor con el cual se garantizaba el cubrimiento de los bienes e interés del INTEP por el periodo comprendido entre las 24:00 horas del 7 de abril de 2020 hasta las 24:00 horas del 7 de abril del 2021.*

*d) Que para garantizar que la entidad cuente con el respectivo programa de seguros por el periodo comprendido entre las 24:00 horas del 7 de abril de 2020 hasta las 24:00 del 31 de julio del 2020, la empresa SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., NIT: 890.903.407-9, entregó cotización por valor de 16.336.074 IVA.*

*e) Que ante el anuncio del señor Presidente de la República, el viernes 20 de marzo de 2020, de decretar una cuarentena en todo el territorio nacional, por el periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2020 y el 13 de abril de 2020, a causa de coronavirus COVID-19; se genera la imposibilidad por parte de la Entidad de acudir a los procedimientos de selección previstos en la Ley, para la contratación de los servicios requeridos, siendo totalmente viable y necesario, acudir a contratar directamente el programa de seguros acudiendo a la causal de urgencia.*

*f) Que atendiendo lo decretado por el presidente de la República, el Rector del INTEP decidió no continuar con el proceso de Selección Abreviada No. SA-005-2020.*

*g) Que el artículo 34, numeral 21 del Código Único Disciplinario, ley 734 de 2002, señaló como deberes de los servidores públicos, "Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados" Por su parte el artículo 48 de la misma norma, en su numeral 3, Incluye como falta gravísima "Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales" y el numeral 63 del artículo 48, se señaló Es falta gravísima "No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuétales pertinentes".*

h) Que, en cuanto a la gestión fiscal, de acuerdo con el artículo 118 de la ley 1474 de 2011, se presume que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:  
(d) "Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos"

24.- Que en el mismo sentido hay que decir que el INTEP en la granja CEDEAGRO desarrolla diferentes proyectos por intermedio de distintas unidades productivas pertenecientes a los sectores Agrícola, Pecuario, Ambiental y Agroindustrial, todas ellas con un componente pedagógico fundamental para brindar a los estudiantes gran variedad de prácticas que permiten generar ambientes de aprendizaje reales, como también para el desarrollo de proyectos de investigación. La porcícola actualmente establecida en CEDEAGRO cuenta con 16 hembras línea materna de raza Landrace mayoritariamente, en edad y condición reproductiva, un macho puro línea paterna de raza Dupy (Duroc por Pietrain), por lo tanto, para garantizar la sustentabilidad de la unidad productiva porcina se requiere la compra de alimento concentrado.

Lo anterior se sustenta en los siguientes términos.

a) El proceso de selección de mínima cuantía estaba listo para su publicación el próximo 24 de marzo de 2020, para el efecto se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal 086 del 09 de marzo de 2020, por la suma de VEINTIDOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$22.492.000) valor presupuestado según promedio obtenido de tres cotizaciones conseguidas por la entidad; AGRO LA HACIENDA S.A.S. de la ciudad de Cali, EL VAQUERO LA TIENDA DE SU MASCOTA S.A.S. del municipio de Roldanillo y CAFENORTE del municipio de Cartago. Por la contingencia que se presenta y por la cercanía al Instituto, EL VAQUERO LA TIENDA DE SU MASCOTA S.A.S. identificado con el NIT: 900.351.041; empresa con la cual se garantizara la satisfacción de la necesidad por 100 días a partir de la fecha de entrega en CEDEAGRO.

b) Al generarse la imposibilidad por parte de la Entidad de acudir a los procedimientos de selección previstos en la Ley, para la contratación de los servicios requeridos, se hace totalmente viable y necesario, contratar directamente la compra de concentrados acudiendo a la causal de urgencia manifiesta de conformidad con los artículos 42 y 43 del Estatuto de Contratación Estatal.

25. - Se advierte en todo caso que, el INTEP actualmente no cuenta con usuario y clave de SECOP II e igualmente el personal de la administración no se encuentra capacitado para el manejo de esta plataforma, lo que imposibilita acudir a este medio para la celebración del contrato requerido; no obstante, de conformidad con las Directrices de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, el INTEP a la fecha tampoco está obligado a usar la plataforma.

26. - Que si bien el Decreto Nacional 440 de 2020, permite la adición ilimitada de los contratos estatales, éstos deben estar relacionados con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia; por lo que no resulta procedente acudir a esta excepción para el contrato de seguros del INTEP, reiterando la necesidad de proceder a contratar el programa de seguros directamente a través de la urgencia manifiesta, como único mecanismo legal para asegurar los bienes e intereses de la Entidad Pública.

27. - Que es deber de la entidad estatal activar los instrumentos normativos que le permitan atender la situación descrita, que requiere de actuaciones inmediatas tendientes a

*remediar y evitar los efectos negativos causados por la propagación del virus COVID-19 en el Departamento del Valle del Cauca, y así garantizar la seguridad y derechos de sus habitantes.*

28. - *Que, de acuerdo a lo anterior, concurren los presupuestos legales para aplicar la modalidad de contratación directa, causal Urgencia Manifiesta, señalada en la Ley 1150 de 2007, en el artículo 2 numeral 4 literal a), reglamentada por el decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.2. y así adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos con ocasión a la llegada de la pandemia del COVID-19.*

#### - **TRÁMITE**

Una vez repartido el presente proceso, el Despacho mediante auto de fecha 11 de mayo de 2020, avocó su conocimiento de conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que de las consideraciones que motivaron el acto administrativo y las medidas contenidas en éste, se podía advertir en principio que, desarrolló el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*, dictado por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

#### - **CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

Una vez surtido el trámite respectivo de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 20 Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, procedió a emitir el siguiente concepto:

##### ***"Parámetros formales del control de legalidad***

...

*Parámetro de la motivación suficiente ((i) estar motivados)...*

*Debe tenerse en cuenta que el Decreto 417 de 2020, frente a la contratación de urgencia, dispuso que "con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID 19"*

*Así las cosas, en el caso objeto de estudio, en los términos de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, ha de entenderse que, si bien la Resolución 477 de 24 de marzo de 2020, se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley*



1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, para declarar la urgencia manifiesta. Además, el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, al referirse a la urgencia manifiesta y a la contratación directa para la adquisición de bienes y servicios precisa que estos deben ser relacionados con la pandemia; sin embargo, los contratos que garantizan la expedición de las pólizas que brinden protección a los bienes muebles e inmuebles del INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP” con SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., ni el contrato de compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de producción agropecuaria del INTEP” con el establecimiento de comercio “el vaquero la tienda de su mascota S.A.S”, no tienen sincronía con lo dicho por el Gobierno Nacional cuando declaró el estado de excepción, ni la urgencia manifiesta declarada por el Instituto versa sobre materias que tengan relación directa con la pandemia ni su objetivo radica en prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19.

...

Parámetro de la suscripción por el funcionario competente ((ii) firmados por quien o quienes corresponda)...

**EN EL PRESENTE CASO**, la Resolución 477 de 24 de marzo de 2020, se encuentra suscrito por el representante legal del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo – Valle-INTEP , esto es por su Rector.

Parámetro de la idoneidad relativa ((iii) destinados a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos)... Parámetro de la conexidad ((iv) versar sobre materias que tenga relación directa con el estado de emergencia)...

**EN EL PRESENTE CASO**, los contratos que garantizan la expedición de las pólizas que brinden protección a los bienes muebles e inmuebles del INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP, ni el contrato de establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de producción agropecuaria del INTEP, son idóneos para conjurar la crisis ni su objetivo es prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19 compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de producción agropecuaria del INTEP, son idóneos para conjurar la crisis ni su objetivo es prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19.

#### **Parámetros materiales del control de legalidad.**

Parámetro de conexidad material y de finalidad...

Conexidad material interna. Frente a la conexidad interna, esto es, la relación entre los considerandos del acto y la medida adoptada, se encuentra que, en la parte motiva, el decreto hace referencia las normas constitucionales y legales que se refieren al Estado de Excepción y los decretos emitidos por el Gobierno Nacional frente a los requerimientos para la declaratoria de urgencia manifiesta y , en su parte resolutive declara la urgencia manifiesta y ordena la celebración de los contratos que garantizan la expedición de las pólizas que brinden protección a los bienes muebles e inmuebles del INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP y el contrato de compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de

*producción agropecuaria del INTEP. Sin embargo, de lo anterior se tiene que no hay relación entre la parte considerativa y las medidas adoptadas.*

*Conexidad material externa. Frente a la conexidad externa, esto es, la relación entre el decreto y la emergencia declarada, se encuentra que las medidas adoptadas, no están destinados a conjurar la crisis ni prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19. En el caso objeto de estudio los contratos que garantizan la expedición de las pólizas que brinden protección a los bienes muebles e inmuebles del INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP y el contrato de compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de producción agropecuaria del INTEP no están destinados a conjurar la crisis ni prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19.*

...  
**CONCLUSIÓN DE LA PROCURADORA 20 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE CALI DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA.**

*Como corolario de lo anterior, de conformidad con el análisis fáctico y probatorio, y consecuente con los precedentes jurisprudenciales ya reseñados y el acervo probatorio que obra en la actuación, al tenor de la normatividad señalada en precedencia, este Despacho **OBJETA LA LEGALIDAD** del Decreto 477 de 24 de marzo de 2020, por medio del cual se **DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA** generada por la pandemia del COVID 19, en El Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo – Valle- INTEP-".*

## **CONSIDERACIONES**

### **I. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTICULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994**

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria

de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el Gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136<sup>1</sup> del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), proferida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 son:

---

<sup>1</sup> **"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento."*

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*";
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta "*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;
- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*"—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—.En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como

lo dice el art. 20 de la ley 137: "*inmediato*", porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- (v) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que tarta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*", toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

El Consejo de Estado, en providencia de fecha 20 de 2020, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00, Sala Unitaria, con ponencia del Consejero Ponente WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, sintetizó las características del medio de control Inmediato de legalidad así:

<b>CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>	
<b>Objeto del control</b>	Medidas de carácter general que sean dictadas en <u><i>ejercicio de la función administrativa</i></u> y <u><i>como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción</i></u> , mientras mantuvieron sus efectos.
<b>Competencia</b>	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
<b>Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial</b>	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
<b>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</b>	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
<b>Marco jurídico para la revisión de las medidas</b>	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
<b>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</b>	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
<b>El juez podrá decretar medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</b>	El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

## **II. POSICION MAYORITARA DE LA SALA PLENA DE ESTA CORPORACION.**

En posición mayoritaria, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca señaló que el control automático de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA recae sobre los actos administrativos dictados por autoridades nacionales o territoriales en ejercicio de una función administrativa, que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional contenidas en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción.

Que así mismo, dichos Decretos Legislativos son desarrollados cuando el acto administrativo de la autoridad nacional o territorial contiene disposiciones encaminadas a permitir su

ejecución o aplicación. Por ende, no serían susceptibles del control inmediato de legalidad los actos administrativos que no incluyeran en su parte resolutive disposiciones encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción declarado por el Gobierno nacional.

Dicha postura, permitió entonces que en el auto que emitiera el Magistrado Ponente al inicio del mentado control inmediato de legalidad, se pudiera avocar el conocimiento, o no avocarlo, lo que se podría hacer en ese último evento, en razón a que el acto remitido a estudio, no reuniera los requisitos establecidos por el ordenamiento superior y la ley para ser susceptible de dicho control.

Ahora, en los casos en que se ha asumido el conocimiento de un acto administrativo que no es desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción y que fue expedido por una autoridad territorial, la Sala Plena de la Corporación ha señalado que lo procedente es dictar auto que declare la falta de competencia funcional y dar por terminado el proceso, con base en las siguientes razones: i) Como en estricto sentido el acto administrativo no es susceptible de control inmediato de legalidad, el enjuiciamiento del acto debe hacerse por la vía del medio de control de nulidad simple, cuya competencia está en cabeza de los juzgados administrativos tratándose de actos expedidos por autoridades del orden municipal (numeral 1º del artículo 155 del CPACA<sup>2</sup>); ii) Resultaría inane que el Tribunal Administrativo dictara sentencia en esas condiciones, porque, al tratarse de falta de competencia funcional, estará viciada de nulidad de acuerdo con el numeral 1º del artículo 133 y el artículo 138 del CGP<sup>3</sup>, y iii) Es improcedente remitir el proceso a los Juzgados Administrativos para que conozcan en simple nulidad, cuando no hay demanda como tal y, por ende, no hay normas violadas y concepto de la violación que permitan hacer el enjuiciamiento del acto administrativo.

En ese sentido, puede destacarse la providencia de fecha 26 de junio de 2020<sup>4</sup>, dictada por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que señaló lo siguiente:

*"En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, el Decreto DAM 1100-052-2020 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Guadalajara de Buga- Valle, fue admitido por esta*

---

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas".

<sup>3</sup> "ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia".

"ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará".

<sup>4</sup> Radicado 76001-23-33-000-2020-00285-00.

*Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente su sustento normativo es claro que el mismo no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no era susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.*

...

*Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas y pronunciamientos judiciales mencionados, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.*

*Debe recordarse, que el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 ibidem), de manera que la determinación de las competencias es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley, tal como lo ordena el artículo 122 Superior en lo que de asignación de funciones se trata, por consiguiente, no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez, es un asunto de definición legal y de orden público de estricto cumplimiento.*

*En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 de ese mismo cuerpo normativo, resulta inviable ejercer control inmediato de legalidad al Decreto bajo estudio, ya que como lo indican los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.*

*Ahora bien, aunque el Decreto DAM 1100-052-2020 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Guadalajara de Buga- Valle, no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuya competencia funcional está asignada al Juez Administrativo.*

...

*Se reitera entonces que, como quiera que el Decreto que nos ocupa no está sujeto al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, sería nula conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP y que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207 del CPACA y 132 del Código General del Proceso.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que en el trámite del medio de control inmediato de legalidad no existe una demanda, tampoco se aplicará la remisión de la actuación al Juez competente, resultando improcedente tal actuación, lo que devendría en ordenar la terminación del proceso y el archivo del expediente”.*

### **III. CASO CONCRETO.**

Como se expondrá a continuación la Resolución No. 477 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo – valle INTEP no



es desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Para el efecto se abordará sobre la naturaleza jurídica del Instituto, así como también sobre las consideraciones y medidas adoptadas en el acto administrativo en cuestión, los fundamentos y alcances del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2002 y finalmente se expondrá sobre la figura de la urgencia manifiesta dentro del marco legal y jurisprudencial.

- **Naturaleza Jurídica del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo – valle INTEP.**

La Ley 30 de 1992, *"Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*, en su artículo 29 dispuso que *"La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos..."*.

De conformidad con el Acuerdo No. 007 del 26 de febrero de 2005, proferido por el Consejo Directivo del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, se adoptó el Estatuto Interno de dicha institución, estableciéndose en su artículo 3 que, su naturaleza jurídica era de un Establecimiento Público de educación superior del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Mediante el Acuerdo No. 012 del 09 de febrero de 2013, se reformó el Estatuto Interno del Instituto, modificando en su artículo 1º el anterior artículo el cual quedo así: *"El Instituto de educación Técnica Profesional de Roldanillo Valle INTEP operara como un Establecimiento Público de educación Superior adscrito al Departamento del Valle del Cauca según Ordenanza 297 del 11 de diciembre de 2009 expedida por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca la cual se incorpora sin solución de continuidad a la estructura descentralizada del Departamento del Valle del Cauca..."*

El artículo 25 del Estatuto Interno de dicha Institución dispone que, el Rector es el Representante legal y la primera autoridad ejecutiva.

Sobre el régimen de contratación, su artículo 48 dispuso que, los contratos que celebre el Instituto se regirían por el Estatuto de Contratación establecido en la Ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y demás disposiciones que lo adicionen o modifiquen.

- **Resolución No. 477 del 24 de marzo de 2020.**

Mediante la Resolución No. 477 del 24 de marzo de 2020, el Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo Valle – INTEP, en su artículo 1º, declaró LA URGENCIA MANIFIESTA en dicha institución, con el propósito de adoptar las medidas necesarias para prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender, rehabilitar, controlar y ejercer todas aquellas acciones que se requieran en virtud de la pandemia por causa del coronavirus COVID19.

Sin embargo, seguidamente ordenó la contratación directa de los bienes, obras y servicios que fueran estrictamente necesarios para el funcionamiento de la Entidad Estatal y para la prestación de los servicios a su cargo, que no pudieran ser celebrados acudiendo a las modalidades de selección determinadas en la Ley, a causa de la emergencia sanitaria por cuenta del coronavirus COVID-19. Para el efecto, ordenó la celebración directa de los siguientes contratos:

- Para *"Contratar el programa de seguros que garantice la expedición de las pólizas que brinden la protección de los bienes muebles e inmuebles, intereses patrimoniales de propiedad de la institución o por los que sea responsable, así como la vida de sus funcionarios del instituto de educación técnica profesional de Roldanillo Valle"* con SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., por el periodo comprendido entre las 24:00 horas del 7 de abril de 2020 hasta las 24:00 del 31 de julio del 2020, por la suma de \$16.336.074 con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal Nro.096 del 16 de marzo de 2020.
- Para *"Compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en cedeagro que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de producción agropecuaria del INTEP"* con EL VAQUERO LA TIENDA DE SU MASCOTA S.A.S, para garantizar 100 días de suministro de alimento, por la suma de \$22.400.000, con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal Nro. 086 del 9 de marzo de 2020.

Así mismo ordenó al Área Financiera del Instituto, realizar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la Entidad, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se efectuaran afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto .

Por ultimo ordenó que en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, después de celebrados los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, éstos debían ser remitidos con el acto administrativo de declaratoria y todos los antecedentes, al organismo de Control Fiscal competente dentro de los términos legales establecidos.

De las consideraciones del acto administrativo se advierte que las anteriores medidas fueron tomadas con base en lo siguiente: i) La calificación del COVID-19 como una Pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo de 2020; ii) La Resolución 385 de marzo 12 del 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; iii) El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus covid-19; iv) la Circular 06 de 2020, proferida por el Procurador General de las Republica mediante la cual, hizo recomendaciones para la celebración de contratos bajo la modalidad de contratación directa en virtud de la causal de urgencia manifiesta, por la grave situación que aqueja al país debido al convid-19, los grandes esfuerzos de contención y las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes o representantes legales de instituciones públicas; v) El Comunicado del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Director de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, en atención a la pandemia generada por el COVID-19 informó a las entidades estatales que en situación de urgencia manifiesta podían contratar directamente; vi) Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal; vii) Numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que impone la causal de urgencia manifiesta para acudir a la modalidad de contratación directa en desarrollo de los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993; viii) **La imposibilidad por parte del Instituto de acudir y continuar con los procedimientos de selección establecidos en la ley por la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional en el periodo comprendido entre el 24 de marzo al 13 de abril de 2020 bebido al coronavirus**, lo cual hacía necesario contratar de forma directa acudiendo a la causal de urgencia manifiesta para los siguientes contratos: 1) Contrato de seguro de la entidad estatal para el periodo comprendido entre el 07 de abril y el 31 de julio de 2020 con el fin de garantizar la adecuada protección de bienes muebles e inmuebles del instituto, sus interés patrimoniales, responsabilidad civil extracontractual, manejo global, entre otros, y 2) Contrato para la compra de alimento de concentrado por 100 días, para garantizar la sustentabilidad de la unidad productiva porcina que hacen parte

de la granja CEDEAGRAO en la que se desarrollan diferentes proyectos con un componente pedagógico fundamental para brindar a los estudiantes gran variedad de prácticas que permitan generar ambientes de aprendizaje real como también para el desarrollo de proyectos de investigación; ix) **Falta del usuario y clave de CECOP II y de capacitación del personal de la administración para el manejo de esa plataforma lo que imposibilitaba acudir a ese medio para la celebración de los anteriores contratos;** y x) **La necesidad de proceder a la contratación directa para el programa de seguros como único mecanismos para asegurar los bienes e intereses de la entidad estatal.** En este último punto el Instituto reconoce que si bien el Decreto Legislativo 440 de 2020 permite la adición ilimitada de los contratos estatales, éstos deben estar relacionados con bienes, obras o servicios que permitan la mitigación de la situación emergencia, por lo que no resultaba procedente acudir a la excepción en él establecida para el contrato de seguros.

- **Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**

El Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, dictado por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en su artículo 7 dispuso lo siguiente:

***"Contratación de urgencia.*** *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".*

De acuerdo con las consideraciones que fundan dicho Decreto Legislativo, se puede establecer lo siguiente: i) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio; ii) Que el Ministerio

de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19; iii) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; iv) Que de conformidad con lo anterior, se hacía necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evitara el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; v) Que con el fin de facilitar que la Administración dirigiera los procedimientos de contratación, se debía autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no hubiera mecanismos que permitieran continuarlos de manera normal; y vi) Que resultaba necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pudiera adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

En este punto debe señalarse que de acuerdo con el Boletín No. 72 del 04 de junio de la presente anualidad, la Corte Constitucional, en Sala Plena Virtual, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, declaró ajustado a la Constitución, el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020.

Se destaca de dicho Boletín lo siguiente: *"La Corte observó que el decreto es constitucional porque primero, busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.*

*Segundo, dijo la Corte, el decreto es constitucional porque, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.*

*Para la Corte, las medidas adoptadas en el Decreto son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El Decreto no establece ninguna medida discriminatoria”.*

**- De la Urgencia Manifiesta en el marco de la Ley 80 de 1993**

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993, dispone que en caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esa ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

Que, a falta de acuerdo previo sobre la remuneración, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

El artículo 42 ibídem, determina que existe urgencia manifiesta, cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas; y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.

Que la urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Frente a las implicaciones presupuestales, en su párrafo dispone que, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Parágrafo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, "... bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

*Problema jurídico: ¿Autorizar a las entidades estatales para hacer traslados presupuestales internos en los casos de urgencia manifiesta, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto?*

Frente al control de la contratación que se celebre dentro del marco de la URGENCIA MANIFIESTA, el artículo 43 del mismo Estatuto de contratación, dispone que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación 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 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 lo previsto en ese artículo, se aplicará sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Por su parte, el artículo 4 literal a) de la Ley 1150 de 2007 *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"*, señala que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: **"a) Urgencia manifiesta..."**

#### - Marco jurisprudencial

---

*Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.*

...

*Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente".*

...

*Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de "urgencia manifiesta" que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma".*

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, excluyendo su parágrafo. En dicho pronunciamiento el Problema jurídico radicó en el siguiente planteamiento: "*¿La facultad de declaratoria de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales desconoce la Constitución?*"

Para el efecto indicó la Alta Corte que, no encontraba reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituía una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tenía en cuenta que su aplicación se encontraba sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afectaran de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacían imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Que los posibles excesos que generan la aplicación práctica de este instrumento, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

Sobre las características de la urgencia manifiesta, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 señaló las siguientes:

a. Que la "*urgencia manifiesta*" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se "*acredite*" la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.



- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,

- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

c. Que la declaratoria de "*urgencia manifiesta*" le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Por su parte, el Consejo de Estado- Sección Tercera, en sentencia de fecha siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), emitida con ponencia del Consejero: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sostuvo que, en materia de contratación estatal, son varios los actos administrativos que se pueden proferir. Que, no obstante, la doctrina y la jurisprudencia suelen distinguir entre los que se producen una vez celebrado el contrato y aquellos que se emiten durante la etapa previa a la suscripción del mismo, los que han sido calificados como actos previos, precontractuales o separables del contrato.

Que dentro de la categoría de los actos precontractuales se deben incluir aquellos mediante los cuales se declara la urgencia manifiesta, ya que su finalidad es determinar, ordenar o autorizar la celebración de contratos de forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger un contratista.

Señala el Alto Tribunal que, la Ley 80 de 1993 -artículos 41 a 43- incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Que se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos

efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa; es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

Que, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Que, así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

Por tanto, afirma dicha Corporación que, la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

Sobre el elemento esencial de la urgencia manifiesta señaló el Consejo de Estado en el mismo pronunciamiento que, lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.

En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera el Alto Tribunal que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, así:

- El legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. 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.

- Dicha figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible.
- Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, este funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.

Se concluye entonces que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Sobre la vigilancia y control fiscal que le corresponde ejercer a los órganos de control fiscal, respecto a los contratos celebrados por declaratoria de urgencia manifiesta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el Consejo de Estado en sentencia de fecha 31 de agosto de 2017 proferida dentro del proceso con No. de Radicación: 11001-0324-000-2002-00362-01, con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que dicho control se caracteriza por los siguientes elementos:

*"a) La inmediatez de la revisión, por cuanto, la entidad pública contratante debe enviar la documentación que contenga el acto administrativo que declare la urgencia, el contrato celebrado y los antecedentes administrativos con las pruebas de los hechos que motivaron la urgencia, al organismo de control una vez que el contrato se celebre.*

*b) La forma obligatoria del control, que se ejerce sin que medie el proceso selectivo descrito en el artículo 5º de la Ley 42 de 1993".*

### **Caso concreto.**

Para determinar que el acto administrativo objeto de revisión no desarrolló el Decreto Legislativo 440 de 2020, debe recordar el Despacho que el principal objetivo del citado Decreto era establecer como justificación general de la URGENCIA MANIFIESTA el hecho comprobado que daba lugar a su declaratoria 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 fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, bajo los términos de las normas existentes en el ordenamiento jurídico que regulan dicha figura.

La Corte Constitucional al declararlo ajustado a derecho señaló que las medidas adoptadas en el mismo resultaban proporcionales frente a la crisis que se pretendía conjurar, y que se encontraban limitadas por la finalidad de impedir la extensión de los efectos del covid-19 que originó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por tanto, es claro que la urgencia manifiesta que declaren las entidades estatales en virtud de dicho Decreto Legislativo conlleva a la modalidad de contratación para celebrar contratos para el suministros de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, exclusivamente para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia que originó la declaratoria del Estado de emergencia económica; autorizándose la adición ilimitada de dichos contratos.

Sin embargo en este caso, de las consideraciones que motivaron el acto administrativo en cuestión se desprende que la razón que llevo a la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo fue la imposibilidad de acudir y continuar con los procesos de selección determinados en la Ley para la celebración específica de dos contratos, debido a la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional en virtud del covid 19: 1) Contrato de seguros del programa que garantice la expedición de pólizas que brinden la protección de los bienes muebles, inmuebles y patrimonio del Instituto o por los que éste sea responsable, entre el 07 de abril al 31 de julio de 2020; y 2) Contrato para compra de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido en CEDEAGRO, por 100 días.

En efecto, mediante Oficio de fecha 05 junio de 2020, dirigido a este proceso, el Secretario General del INTEP, expuso que los antecedentes administrativos del acto administrativo en cuestión se constituían en los siguientes documentos:

*"1. Documentos soportes relacionados con el proceso que busca CONTRATAR EL PROGRAMA DE SEGUROS QUE GARANTICE LA EXPEDICIÓN DE LAS PÓLIZAS QUE BRINDEN LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES, INTERESES PATRIMONIALES DE PROPIEDAD DE LA INSTITUCIÓN O POR LOS QUE SEA RESPONSABLE, ASÍ COMO LA VIDA DE SUS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP" con SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., NIT: 890.903.407-9.*

*2. Documentos soportes relacionados con el proceso que busca la COMPRA DE INSUMOS PECUARIOS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO PORCÍCOLA ESTABLECIDO ACTUALMENTE EN CEDEAGRO QUE PERMITE LA FORMACIÓN PRÁCTICAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA DEL INTEP." con EL VAQUERO LA TIENDA DE SU MASCOTA S.A.S, NIT: 900.351.041; para garantizar 100 días de suministro de alimento, por la suma de VEINTIDOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$22.400.000=), con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal Nro. 086 del 09 de marzo de 2020"*

Para el efecto allegó el Oficio de fecha 24 de marzo del 2020, dirigido al Rector INTEP por una abogada contratista de dicho Institución en el cual expone la Justificación de contratación directa por urgencia manifiesta, bajo los siguientes términos:

*"Por medio de la presente y atendiendo el asunto de la referencia, me permito presentarle el siguiente concepto jurídico con relación a la autorización de la contratación directa que requiere la entidad en cuanto a las pólizas de seguros de la institución y la compra de alimento concentrado para los animales de la granja de CEDEAGRO, con ocasión a la urgencia manifiesta constituida por la declaración de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, es necesario precisar que el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP debe tomar su decisión fundamentándose en lo siguiente:*

*1. El Ministerio de la Salud y Protección Social, mediante Resolución 395 del 12 de marzo del año 2020 y dadas las circunstancias especiales, declaró emergencia sanitaria en el territorio nacional, esto de la mano con las directrices de la Organización Mundial de Salud (OMS), que el pasado 11 de marzo calificó el virus COVID-19, como una pandemia, lo cual significa que esta enfermedad se ha propagado a nivel mundial, registrándose en este momento más de 20 países afectados.*

*2. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo del año 2020, se declaró estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*...*

*8. Que una vez el intermediario de seguros de la entidad realizó lo propio para atender las necesidades del INTEP, y en atención de la citada potestad, al igual que la obligación que les asiste a las Entidades del Estado de asegurar sus bienes e intereses patrimoniales, el 20 de marzo del 2020 se dio inicio al proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SA-005-2020 cuyo objeto es "CONTRATAR EL PROGRAMA DE SEGUROS QUE GARANTICE LA EXPEDICIÓN DE LAS PÓLIZAS QUE BRINDEN LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES MUEBLES E*

*INMUEBLES, INTERESES PATRIMONIALES DE PROPIEDAD DE LA INSTITUCIÓN O POR LOS QUE SEA RESPONSABLE, ASÍ COMO LA VIDA DE SUS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO VALLE – INTEP”.*

...

*11. El Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SA-005-2020..., según el cronograma, inició el día 20 de marzo del 2020, fecha en la cual se realizó la publicación del proyecto de pliego de condiciones y estudios y documentos previos, por lo tanto, estaba en etapa de observaciones a dichos documentos, y la fecha de apertura del proceso está programada para el 1 de abril del 2020, y teniendo en cuenta la situación presentada con la pandemia mundial del COVID-19, y las decisiones emitidas por el Gobierno nacional, entre las que se ordenó realizar una confinación obligatoria desde el día 24 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, lo anterior conlleva a la imposibilidad de continuar con el cronograma señalado en el proceso de selección en mención.*

*12. Como consecuencia de lo anterior, es necesario suspender el proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía N° SA-005-2020, toda vez que por las medidas adoptadas en la fase de contención de Coronavirus COVID-19, se hace imposible continuar con el cronograma inicialmente previsto..., toda vez que se requiere que el proceso de selección se lleve a cabo sin ningún contratiempo, pues los trámites a realizar se requieren de manera oportuna, porque las pólizas de la entidad se requieren a partir del 7 de abril de la vigencia.*

...

*15. Que, ante la necesidad y la urgencia de la entidad de asegurar sus bienes e intereses patrimoniales, de conformidad con la normatividad señalada, el intermediario de seguros Fernando Yate López, solicitó cotización a diferentes aseguradoras...*

*21. Caso similar sucede con el alimento concentrado que se requiere en la porcícola de CEDEAGRO la cual cuenta con 16 hembras línea materna de raza Landrace mayoritariamente, en edad y condición reproductiva, un macho puro línea paterna de raza Dupy (Duroc por Pietrain), 30 lechones, 10 unidades biológicas en etapa de levante, 4 en ceba, para un total de 61 cerdos.*

*22. En esta unidad productiva se adelantaron todos los procedimientos para realizar la invitación a presentar propuesta para la adquisición de insumos pecuarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto porcícola establecido actualmente en CEDEAGRO que permite la formación y prácticas académicas de los estudiantes de Producción Agropecuaria del INTEP, a partir del 24 de marzo del 2020. Sin embargo, no es posible adelantar el proceso de selección atendiendo las disposiciones del Gobierno Nacional mencionadas, respecto a la restricción de la movilidad en todo el territorio nacional, lo que implica un riesgo para la entrega del concentrado si el proveedor llegara a ser de otro municipio, poniendo en condición de vulnerabilidad de salud de los animales.*

...

*24. Ante la inminente necesidad y sin que se puedan adelantar las actuaciones procesales correspondientes, se hace necesario realizar la compra de alimentos concretados para los porcinos, de manera directa atendiendo la importancia que este tipo de alimentación implica en el mantenimiento de los animales, pues éstos solamente son alimentados con concentrado comercial y no es posible dar espera al restablecimiento de las condiciones sanitarias, para satisfacer esta importante necesidad.*

*25. Además, se conjuran situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre o perturbación del orden público que demanden actuaciones inmediatas, como lo es el COVID-19, declarada como una pandemia por la OMS, las directrices y medidas tomadas por Gobierno Nacional para la fase de contención, y la declaratoria de emergencia sanitaria, sumado al confinamiento obligatorio entre el 24 de marzo y 13 de abril de la vigencia.*

*26. En los eventos de caso fortuito que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos, al respecto se deben tomar las medidas administrativas de manera oportuna, al interior del Instituto, teniendo en cuenta las directrices y medidas tomadas por el Gobierno Nacional para la fase de contención, y la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19, así como los aislamientos preventivos, los toques de queda, la suspensión de términos administrativos, lo que conlleva a la suspensión del proceso de selección abreviada de menor cuantía N° SA-005-2020 para la contratación de las pólizas de seguros para la entidad, la contratación directa de los mismos de los insumos pecuarios para la granja de CEDEAGRO y el cierre del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Valle-INTEP.*

...

*28. Con la contratación directa derivada de la presente declaratoria de urgencia manifiesta, se continuará con los seguros garantizando la protección de los bienes muebles, inmuebles de propiedad de la institución y la adquisición de alimento concentrado para los animales de CEDEAGRO, garantizando las condiciones de salud y sustentabilidad de la unidad productiva porcina.*

...”

En virtud de todo lo expuesto es claro que en este caso la urgencia manifiesta declarada mediante el acto administrativo en revisión no desarrolló ni se basó en lo previsto en el Decreto Legislativo 440 de 2020, pues si bien, aduce sobre la imposibilidad de acudir y continuar con los procesos de selección establecidos en la Ley por la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional por razones del virus coronavirus, sin embargo, los contratos que pretende celebrar y ejecutar bajo la modalidad excepcional de contratación directa derivada de la declaratoria de urgencia manifiesta, no se dirigen a mitigar y prevenir la propagación del virus covid-19 en la institución estatal, lo que constituye requisito indispensable para desarrollar el aludido Decreto, el cual contiene el hecho comprobado para la declaratoria de la urgencia manifiesta para dichos efectos.

Por lo anterior, entiende entonces este Despacho que la urgencia manifiesta declarada por el Rector del INTEP no se dictó con base en el hecho probado y justificado en el aludido Decreto Legislativo, sino con base en las normas legales contenidas en el Estatuto de Contratación Estatal que regulan dicha figura – artículos 24, 41 a 43- es decir, cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección-; correspondiendo entonces en el respectivo acto administrativo motivar y probar el hecho que originó la declaratoria de urgencia, lo cual no corresponde estudiar a través del control automático de legalidad, para definir sobre su legalidad, sino a través de los medios ordinarios establecidos en el Estatuto Procesal Contencioso Administrativo mediante de la respectiva demanda; pues se repite, en este caso el acto en cuestión no desarrolla el Decreto Legislativo que contiene el hecho comprobado

para declarar la urgencia manifiesta y acudir a la modalidad de contratación directa exclusivamente para mitigar los efectos de la pandemia.

En esas condiciones, como la Resolución No. 477 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Rector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo INTEP no desarrolló el Decreto Legislativo 440 de 2020, el Despacho aplicará la posición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en consecuencia, declarará la falta de competencia funcional<sup>6</sup> y ordenará la terminación del proceso, pues al no existir una demanda, no puede aplicarse la remisión de la actuación al Juez competente.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL** en el presente asunto, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: SEGUNDO: DAR POR TERMINADO EL PROCESO**, con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa.

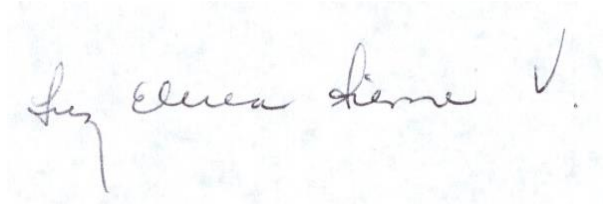
**TERCERO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (INTEP) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>6</sup> Código General del Proceso. **ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORRORABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** *La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.* (Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-537-16 de 5 de octubre de 2016, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo).



A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature reads "Luz Elena Sierra Valencia" followed by a checkmark.

**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**  
**Magistrada**

Procesos No. 76001-23-33-000-2020-00565-00