

**LA CONTRATACIÓN DIRECTA A TRAVÉS DE LA URGENCIA  
MANIFIESTA POR COVID – 19 DEL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL  
ATLÁNTICO**

**LIER ANDRÉS PALLARES ALVEAR**

**MANUEL DE JESÚS FLÓREZ REYES**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA  
OPTAR AL TÍTULO DE:**

**ABOGADO**

**ASESOR TEMÁTICO: DR. EDUARDO JOSÉ BARRENECHE ÁVILA**

**ASESOR METODOLÓGICO: DRA. ANDREA CAROLINA ARIZA  
SÁNCHEZ**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CONTRATACIÓN ESTATAL**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA**

**FACULTAD DE HUMANIDADES**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**SANTA MARTA D.T.C.H, COLOMBIA**

**2020**

Nota de aceptación:

**Aprobado por el Consejo de Programa en cumplimiento de los requisitos exigidos por el Acuerdo Superior N° 11 de 2017 y Acuerdo Académico N° 41 de 2017 para optar al título de abogado.**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Santa Marta, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_**

## **SUMARIO**

**Pág.**

### **LISTA DE GRÁFICOS**

### **RESUMEN – PALABRAS CLAVES**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. ASPECTOS PRELIMINARES**

##### **1.1. Planteamiento del problema**

##### **1.2. Justificación**

##### **1.3. Objetivos**

###### **1.3.1. General**

###### **1.3.2. Específicos**

##### **1.4. Hipótesis**

##### **1.5. Metodología**

#### **2. CAPÍTULO I: DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN COLOMBIA**

##### **2.1. Concepto y formalidades del contrato estatal**

##### **2.2. Régimen aplicable al contrato estatal**

##### **2.3. Principios de la contratación pública**

###### **2.3.1. Legales**

###### **2.3.2. Constitucionales**

##### **2.4. Modalidades de selección en la contratación pública**

#### **3. CAPÍTULO II: DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA**

##### **3.1. Concepto de contratación directa**

##### **3.2. Causales para contratar directamente**

###### **3.2.1. Concepto de causal**

###### **3.2.2. Generalidades de la contratación directa**

###### **3.2.3. Causales**

#### **4. CAPÍTULO III: DE LA FIGURA DE LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA REALIZADA POR EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO**

##### **4.1. Noción de urgencia manifiesta**

- 4.2. Urgencia manifiesta. Literal a) numeral 4° artículo 2° de la Ley 1150 de 2007**
- 4.3. Mecanismos de control a la urgencia manifiesta y normatividad transgredida con una indebida declaratoria de urgencia manifiesta por COVID – 19**
- 4.4. Obligaciones del ordenador del gasto**

## **5. CAPÍTULO IV: DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN 118/20 DEL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO**

- 5.1. Artículo 42° de la Ley 80 de 1993
- 5.2. Resolución 118/20 de declaratoria de urgencia manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020

## **6. CAPÍTULO V: DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL CONTRATO 075 DE 2020 CELEBRADO DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO, MEDIANTE LA URGENCIA MANIFIESTA POR COVID – 19**

### **6.1. Contrato celebrado directamente por la urgencia manifiesta**

- 6.1.1. Contrato 075 de 2020 suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, fechado 19 de marzo de 2020
- 6.1.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020, TRA01, OOO124 del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020
- 6.1.3. Estudios previos, del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 2020

### **6.2. Límites legales para contratar directamente en situación de urgencia manifiesta:**

- 6.2.1. Teoría del abuso del derecho y la desviación de poder. Artículos 42° y 43° de la Ley 80 de 1993
- 6.2.2. Artículo 7° del Decreto 440 de 2020 del Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República de Colombia
- 6.2.3. Decreto 444 del Ministerio de Salud y Protección Social de la Presidencia de la República de Colombia
- 6.2.4. Decreto 537 de abril de 2020 – Contratación estatal en tiempos del COVID – 19 en Colombia
- 6.2.5. Decreto 000141 del 13 de Marzo de 2020 de la Gobernación del Departamento del Atlántico

### **6.3. Límites constitucionales para contratar directamente en situación de urgencia manifiesta:**

**6.3.1. Observancia de los principios de la contratación estatal:  
Transparencia, Economía, Responsabilidad, Selección objetiva**

**6.3.2. Control posterior al contrato celebrado en condiciones de urgencia  
manifiesta declarada por el Instituto de Tránsito del Atlántico.**

6.3.2.1. El artículo 215° de la Constitución Política de Colombia como fundamento del Estado de Emergencia, declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con énfasis en la facultad de contratación directa

6.3.2.2. Control fiscal

## **7. CONCLUSIONES**

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

## **9. APÉNDICE/ANEXOS**

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1.** Aspectos de fondo del estudio previo fechado marzo de 2020

**Gráfico 2.** Clasificación UNSPSC de los bienes adquiridos, según el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios

**Gráfico 3.** Especificaciones del objeto contractual

**Gráfico 4.** Punto 3.5 del estudio previo: Modalidad de selección, justificación y los fundamentos jurídicos

**Gráfico 5.** Diagrama General del Proceso Fiscal

**Gráfico 6.** Diagrama de la etapa de oralidad del Proceso Fiscal

## RESUMEN

Ante la crisis mundial que trajo consigo la pandemia COVID – 19, el Gobierno colombiano y las entidades públicas, han tomado medidas excepcionales, entre las cuales se encuentran las declaratorias de Estado de Emergencia 417 y 637 de 2020 de la presidencia de la República de Colombia, y la resolución de urgencia manifiesta 118/20 del Instituto de Tránsito del Atlántico. Por esta razón, se ha regulado la contratación pública, al permitir la contratación directa por parte de las entidades estatales a luz de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y los decretos reglamentarios. Por ello, resulta importante determinar cuál es el alcance del contrato 075 de 2020 directamente celebrado por el Instituto de Tránsito del Atlántico a través de la urgencia manifiesta declarada por COVID – 19, pues la libertad contractual en el caso de la contratación directa, en situación de urgencia manifiesta, genera el interés por estudiar la figura en la contratación directa realizada por el Instituto, así como también por revisar la resolución 118/20 expedida por la entidad estatal e identificar los límites constitucionales y legales del contrato suscrito. Para resolver esta problemática, la metodología tiene un enfoque cualitativo, al efectuar una indagación teórica-analítica de la declaratoria y el contrato en mención, mediante la revisión bibliográfica y el análisis documental. De este análisis se concluye, la importancia de abordar el tema investigativo para robustecer la información bibliográfica, legal y jurisprudencial, posibilitando mayor estudio sobre los requisitos y límites de la figura. Esta investigación, representa relevancia para académicos, abogados, particulares, servidores públicos, y contratistas.

**PALABRAS CLAVE:** Contratación directa, urgencia manifiesta, declaratoria, alcance, pandemia, causales.

## **ABSTRACT**

During the global crisis brought about by the COVID - 19 pandemic, the colombian government and public entities have taken exceptional measures, including the state of emergency declarations 417 and 637 of 2020 by the presidency of the Republic of Colombia, and the emergency resolution 118/20 of the Atlantic Transit Institute. In this case, the government will allow the obtention of goods services regardless of the public tender process, stablished in Law 80 of 1993, Law 1150 of 2007 and in regulatory decrees. Consequently, it turns out to be important to determine the scope of Contract 075 of 2020 concluded by the Atlantic Transit Institute supported on a legal ground of imminent urgency declared by COVID-19. At that time, freedom of contract, in the case of direct contracting, in a situation of manifest urgency, claims much interest the figure carried out by the Institute, as well as reviewing resolution 118/20 issued by the state entity and identifying the constitutional and legal limits of the previous mentioned contract. The methodology used has a qualitative approach, by conducting a theoretical-analytical inquiry of this type of contract, through bibliographic and documentary review. Finally, this analysis states the importance of the research issue to increase the bibliographic references, legal information and jurisprudence. It allows any further study of the requirements and limitations of this figure, being relevant to scholars, lawyers, individuals, public workers, and state contractors.

**KEYWORDS:** Direct contracting, State of Emergency, scope, pandemic, grounds.



## INTRODUCCIÓN

En el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, se puede visualizar, la contratación electrónica establecida en la Ley 527 de 1999 y el artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, la información de los procesos de contratación, permitiendo con ello la digitalización y/o reporte de los contratos por parte de las entidades estatales en cumplimiento del principio de publicidad de la función administrativa, establecido en la (Const., 1991, art. 209).

Al mismo tiempo, el acceso al portal tiene otra finalidad, pero ya no desde el punto de vista de la entidad, sino de los ciudadanos, pues estos tienen la posibilidad de consultar los contratos estatales y sus modificaciones; sus anexos, estudios previos, entre otros documentos soportes. De esta manera, por la necesidad de ejercer un control sobre el erario público, tanto las personas naturales como las personas jurídicas realizan seguimientos a los procesos contractuales, bien sea por interés en la actividad contractual del Estado o por un contrato estatal en específico; por consiguiente, es el insumo para realizar un análisis de conveniencia sobre la pertinencia, el procedimiento, el ajuste a normas legales y constitucionales, y demás aspectos relevantes de los mismos, traducidos, por ejemplo, en el examen de la magnitud o alcance de la necesidad del bien o servicio, y la modalidad de selección optada para contratarlos. (SECOP S. E., 2020)

Dentro de este contexto, se encuentra el proceso contractual del Instituto de Tránsito del Atlántico, en cuanto al aspecto del alcance de la contratación directa que adelantó en virtud de la urgencia manifiesta por el COVID – 19, justificado en el hecho de que las entidades estatales, como la de Tránsito del Atlántico, gozan de libertad para escoger determinado contratista que le suministrará el bien, le prestará el servicio o le ejecutará la obra, cuando invoquen la causal de urgencia manifiesta para contratar de forma directa de conformidad con la (Ley 1150, 2007).

Por eso, a partir de la modalidad de selección tomada por la entidad de Tránsito del Atlántico para desarrollar la actividad contractual, en aras de atenuar los efectos de la pandemia, se hace menester preguntarse cuál es el alcance de la contratación directa a través de la urgencia manifiesta por COVID – 19 del Instituto de Tránsito del Atlántico. En consecuencia, se parte del supuesto de que la entidad se encontraba en la obligación de justificar la utilización de la urgencia manifiesta, pues ésta se entiende acreditada previo cumplimiento de requisitos legales y constitucionales, que observados la dotan de viabilidad para su procedencia como causal para contratar directamente los bienes o servicios necesarios para la finalidad para la cual se avaló,

que no es otra más que conjurar las repercusiones de la situación objeto de urgencia manifiesta.

Ahora bien, para analizar la situación planteada se debe dilucidar sobre la noción de contratación directa junto con lo que se ha dicho específicamente sobre la primera de sus causales, entendida como la urgencia manifiesta, contenida en el Literal a) numeral 4° artículo 2° Ley 1150 de 2007. El (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), 2011) se ha pronunciado respecto a la urgencia manifiesta, indicando que procede cuando:

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.

Por otra parte, en cuanto a los principios, como el de selección objetiva, que ponen límite a la contratación directa por urgencia manifiesta, la (Secretaría General del Municipio de Medellín, 2014), manifestó que:

La Ley 80 de 1993, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para hacer la declaración de urgencia, con el carácter de manifiesta, cuando se presenten situaciones excepcionales que impidan acudir a los procedimientos de selección de los contratistas consagrados en las normas vigentes y en su defecto, acudir a la contratación directa prescindiendo del deber de selección objetiva.

De ahí que, la investigación pretende analizar el contrato suscrito de forma directa por parte del Instituto de Tránsito del Atlántico durante la pandemia, con el fin de establecer el alcance de la causal de urgencia manifiesta en este tipo de modalidad contractual, cuyo resultado servirá como aporte a la entidad de Tránsito del Atlántico, a la contratación pública colombiana y en general a los empresarios y/o contratistas afectados directamente.

Esta investigación se presenta en cuatro capítulos; el primero de la contratación de las entidades del Estado en Colombia, el segundo de la contratación directa como modalidad de selección del contratista, el tercero de la figura de la urgencia

manifiesta en la contratación directa realizada por el Instituto de Tránsito del Atlántico, el cuarto del contenido de la resolución 118/20 del Instituto de Tránsito del Atlántico, y el quinto de los límites constitucionales y legales del contrato 075 de 2020 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante la urgencia manifiesta por COVID – 19.

## **1. ASPECTOS PRELIMINARES**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Las facultades extraordinarias otorgadas por la (Const., 1991, art. 215), al Presidente de la República de Colombia-Iván Duque Márquez en situación de Estado de Emergencia, no son simples prerrogativas a favor del Ejecutivo, dado que, acarrea innumerables consecuencias, como lo ha señalado la (Corte Constitucional. Sentencia C-216, 2011):

Las medidas de emergencia en Colombia tienen un carácter excepcionalísimo y el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad, toda vez que las facultades de excepción pueden comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democrático de separación de poderes y de estructura y organización del Estado.

La anterior afirmación, implica un rígido, preciso e integral control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional respecto de todas las materias generadas por la declaratoria, encaminadas a la cabal protección de las garantías mínimas de los habitantes del territorio nacional y al respeto de los postulados superiores que la misma Carta consagra.

Ahora bien, la contratación estatal hace parte de esas materias reguladas con ocasión a la declaratoria del Estado de Emergencia 417 de 2020; la cual, se regló temporalmente a través del (Decreto 440, 2020), que permite la contratación directa de bienes, obras y servicios para la mitigación de la pandemia COVID – 19, que muchas veces es imposible realizar, sea por el carácter excepcionalísimo, casi que residual, de dicha modalidad de selección o por el complicado ajuste de una situación fáctica determinada a la causal taxativa de urgencia manifiesta para contratar mediante ese tipo de selección del contratista.

De esta circunstancia nace el hecho de que, el Instituto de Tránsito del Atlántico, como entidad estatal, no haya sido ajeno a esa posibilidad de declarar la urgencia manifiesta, y además, a la de contratar directamente, para el suministro de elementos de limpieza, desinfección, antisépticos y de protección industrial con el fin de prevenir la propagación y contagio del COVID – 19 en todas las sedes de la entidad, debido a que, por la continuidad en la prestación del servicio durante el Estado de Emergencia, se requerían mecanismos de protección que ayudaran a la contención de la pandemia en armonía con las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y

Protección Social de Colombia y por la Gobernación del Departamento del Atlántico mediante decreto 000141 del 13 de Marzo de 2020 que declaraba la urgencia manifiesta en el territorio atlanticense.

No obstante, al respecto, la misma Ley de Contratación Pública de Colombia, Ley 80 de 1993 y las altas corporaciones judiciales, Consejo de Estado y Corte Constitucional, han establecido que esta modalidad de selección del contratista no debe ser arbitraria ni desmesurada, porque deben cumplir tanto los fines estatales consagrados en el artículo 2° de la Carta Magna colombiana, como los principios orientadores de la actividad contractual, por ser ésta de naturaleza público-administrativa.

Por esta razón, la ley ha estipulado como condición sine qua non que para adelantar un proceso de contratación de manera directa se deba invocar una de las causales que se ajuste a la situación presentada para contratar con tal fin, según lo dispuesto en el (Numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150, 2011), que señala que; la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en determinados casos, en los que se encuentran estipulados, entre otros, los de urgencia manifiesta, contratación de empréstitos, y los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

Sin embargo, algunas entidades estatales se apartan de los fundamentos tanto fácticos como jurídicos de las causales en mención cuando van a contratar directamente, sobre todo de la contemplada en el (Literal a) numeral 4° artículo 2° Ley 1150 de 2007, 2011) relativa a la urgencia manifiesta, olvidando así que ésta tiene móviles, controles y observancia de preceptos legales y constitucionales de los cuales no se deben apartar, puesto que la contratación directa es simplemente una excepción de la regla general de contratación que es la licitación pública.

De ahí que resulta de interés preguntarse e investigar **¿Cuál es el alcance de la contratación directa a través de la urgencia manifiesta por COVID – 19 declarada por parte del Instituto de Tránsito del Atlántico?**

## JUSTIFICACIÓN

En el transcurso de la observación, indagación y análisis de los procesos contractuales adelantados por las entidades públicas mediante la modalidad de selección de contratación directa, se puede percibir la falta de fundamentos y/o razones para ajustar una situación determinada a una de las causales establecidas para su procedencia, que se encuentran en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Lo curioso es que, cuando una de las causales invocadas se ajusta a la necesidad que se pretende suplir mediante la contratación directa, las entidades estatales y los ordenadores del gasto de las mismas, contratan de manera liberal, sin alcances y límites determinados, precisamente porque consideran que el solo cumplimiento de la causal invocada los avala para ejercer desenfrenadamente las prerrogativas excepcionales.

Como ya se hizo notar, la cierta autonomía contractual para seleccionar directamente al contratista que presta el servicio, ejecuta una obra o suministra un bien, que además, es avalada por la ley y los decretos que la reglamentan, suscitó la inquietud de analizar el alcance de la contratación directa a través de la urgencia manifiesta por COVID – 19, tomando como instrumento de estudio el proceso contractual llevado a cabo por el Instituto de Tránsito del Atlántico. (SECOP S. E., 2020)

Ciertamente, las razones del servicio por las que se realizan los contratos estatales muchas veces se pasan por alto o se evalúan inadecuadamente; por ello, se requiere dimensionar en una modalidad excepcionalísima como es la contratación directa, de manera cabal, su alcance, la gama de implicaciones que trae consigo tomarla como vía para contratar, y la magnitud de sus consecuencias favorables y desfavorables conforme a la causal contenida en el (Literal a) numeral 4° artículo 2° de la Ley 1150, 2007); es decir, la urgencia manifiesta.

La finalidad de esta investigación es obtener un argumento dotado de validez y solidez que permita determinar el alcance de la modalidad de selección de contratación directa y específicamente los límites constitucionales y legales del contrato estatal celebrado por el Instituto de Tránsito del Atlántico, bajo la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta, como los desarrollados en el capítulo V de la investigación. En este orden ideas, este estudio tiene como eje principal la modalidad de contratación directa cuando se invoque la causal de urgencia manifiesta y el análisis mismo del contrato celebrado mediante contratación directa por el Instituto de Tránsito del Atlántico en medio de la pandemia COVID – 19.

## **OBJETIVOS**

### **➤ GENERAL**

- Determinar el alcance de la contratación directa a través de la urgencia manifiesta por COVID – 19 en el Instituto de Tránsito del Atlántico.

### **➤ ESPECÍFICOS**

- Estudiar la figura de la urgencia manifiesta en la contratación directa realizada por el Instituto de Tránsito del Atlántico.
- Revisar si el contenido de la resolución 118/20 del Instituto de Tránsito del Atlántico se enmarca dentro de las causales de urgencia manifiesta establecidas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993.
- Identificar los límites constitucionales y legales del contrato 075 de 2020 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante la urgencia manifiesta por COVID – 19.

## **HIPÓTESIS**

1. El Instituto de Tránsito del Atlántico al contratar de manera directa por la pandemia COVID – 19, se encuentra previamente obligado a justificar la urgencia manifiesta para evitar incurrir en el uso indebido de la misma.
2. El contrato 075 de 2020 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico, justificado en la declaratoria de urgencia manifiesta por COVID – 19, se encuentra delimitado por requisitos legales, constitucionales y fácticos.
3. La contratación de urgencia por la pandemia COVID – 19, adelantada por el Instituto de Tránsito del Atlántico, no debe tener finalidad distinta a la de solventar la emergencia declarada.



## **METODOLOGÍA**

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo, pues se realiza un estudio teórico y analítico de la declaratoria de urgencia manifiesta producto de la pandemia COVID - 19 frente al contrato 075 de 2020 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante la revisión bibliográfica y el análisis documental.

En ese sentido, se aplica el método deductivo, pues se efectúa un análisis al contrato 075 de 2020 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico a la luz del decreto presidencial 440 de 2020 y en relación con las causales para contratar directamente establecidas en la Ley 1150 de 2007, con fundamento en la urgencia manifiesta declarada por las entidades estatales en territorio colombiano como consecuencia del COVID – 19.

El alcance es correlacional, porque analiza el contenido jurídico de las leyes y decretos que regulan la contratación pública durante la pandemia COVID – 19 y su aplicación en la contratación adelantada por el Instituto de Tránsito del Atlántico.

Por último, el diseño implementado en la investigación es no experimental, pues no se somete a los funcionarios de la entidad estatal a ningún tipo de proceso en particular o se influye en la manera de contratar por la misma.

## **2. CAPÍTULO I: DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN COLOMBIA**

### **2.1. Concepto y formalidades del contrato estatal**

El contrato estatal, es el mecanismo más eficaz; por medio del cual, la autoridad administrativa hace ver sus disposiciones y las exterioriza, así como se hace valer de esta herramienta para satisfacer sus necesidades y cumplir con los fines esenciales del Estado. Es por ello que, el (Artículo 32 de la Ley 80, 1993) establece que:

Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen en esta ley.

Aunque la definición de la Ley 80 de 1993 se queda corta o es algo errónea al hablar de actos jurídicos al momento de definir los contratos estatales y no hacer énfasis en aclarar que solo los actos jurídicos de carácter bilateral de las entidades estatales serán los catalogados como contratos estatales, es menester precisar por ello que, cuando exista una entidad estatal en medio de un acuerdo de voluntades, es donde se da inicio a lo que hoy conocemos como el contrato estatal.

Así mismo la Ley 80 de 1993, se encarga de ir más allá afirmando que también serán contratos estatales aquellos previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, esto también es atendiendo a que la Ley 80 no es completa al momento de plasmar la totalidad de los contratos sino aquellas tipologías no estipuladas en otras disposiciones. Por tanto que se puede realizar un contrato que este descrito en el derecho privado, ya sea civil o comercial, y puede ser catalogado como contrato estatal siempre y cuando exista como frente una entidad del Estado.

Teniendo en cuenta las formalidades, los contratos que celebren las entidades públicas deben quedar plasmados por escrito, sin ser necesario que sean elevados a escritura pública con las excepciones que la ley prevé, que en su mayoría recaen sobre bienes inmuebles, dicho lo anterior, según el (Artículo 41 de la Ley 80, 1993) “los contratos celebrados con el Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

En atención a lo anterior, los contratos estatales son de carácter solemne por su perfeccionamiento, y están sujetos a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, que en este caso consiste en que el acuerdo de voluntades conste por escrito.

## **2.2. Régimen aplicable al contrato estatal**

El (Artículo 13 de la Ley 80, 1993) afirma que:

Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

Siendo así, por su naturaleza el contrato estatal es regido por el derecho privado, porque de allí se derivan todas las reglas mínimas de los contratos en general; por lo cual, es importante recalcar que la Ley 80 del 1993 introduce algunas disposiciones especiales para que todas las actuaciones con alusión a contratos estatales se rijan por ese estatuto, pero también lo es, que la legislación crea varios regímenes para que les sea aplicable; es decir, que puede existir un contrato estatal regido por disposiciones del derecho civil y comercial, así como también pueden existir contratos que se regirán meramente por la Ley 80 del 1993, porque encuentra en ella un completo y amplio número de guías y patrones para llevar a cabo ciertos contratos, y por último, pueden existir contratos que estén exceptuados al régimen de contratación y al régimen de derecho civil y comercial; y sea aplicado su propio reglamento, un claro ejemplo para ilustrar la información son los contratos realizados con las entidades sin ánimo de lucro (ESAL).

Dentro del práctico realizado por Eduardo Fonseca Prada, Zaida Liliana Cepeda, Luis Oliveros, Natalia Pardo, Laura Amaya, como miembros activos de (Consultorias S.A.S), y subido a la plataforma VLEX, se puede contemplar que se encargan de realizar un análisis desarrollando los temas principales y generales de la contratación estatal en Colombia. Dentro del práctico mencionado afirman que:

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 en su artículo 13° dispuso que aun cuando existen entidades que por expresa disposición legal o constitucional se rigen por una normatividad especial, así como los contratos estatales que éstas celebren, deben dar cumplimiento a las siguientes normas: Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades, Principios de la Función Pública, la Gestión Fiscal.

Sobre ese entendido, son contratos estatales siempre que exista una entidad estatal de por medio, y que por regla general, su régimen jurídico sean las normas del derecho privado en conjunto con las normas que regulen de manera específica la materia, salvo que la entidad con la que se vaya a celebrar el contrato cuente con su normativa propia, circunstancia que amerita regirse por ella.

## **2.3. Principios de la contratación pública**

### **2.3.1. Legales**

**Principio de Transparencia:** El principio consagrado en el artículo 24° de la Ley 80 de 1993, abarca la eficacia de llevar a cabo todas las etapas con estricto cumplimiento, así como hacer valer la publicidad de los actos en estas mismas. Al respecto el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 25000-23-26-000-1995-0867-01 (17767), 2011) ha expresado que:

Este principio debe edificarse sobre: la igualdad respecto de todos los interesados, la objetividad neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas, la garantía del derecho de contradicción, la publicidad de las actuaciones de la administración, la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta, la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración; con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, imponiendo a su vez el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el contrato a suscribir.

**Principio de Economía:** En la (Ley 80, 1993) se describe este principio como aquel que tiene como objetivo la realización de las etapas estrictamente necesarias para lograr la selección objetiva del mejor oferente. El principio de economía, tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.

**Principio de Selección Objetiva:** Este principio legal de la contratación pública, hace referencia a que la entidad estatal debe realizar la selección más favorable del oferente, haciendo caso a los principios de transparencia e igualdad con el fin de

contratar con la persona que cumpla con los requisitos mínimos para satisfacer la necesidad que se busca suplir.

### 2.3.2. Constitucionales

La contratación pública, es una manifestación de la voluntad de las entidades del Estado, siendo esto una función meramente administrativa; por lo tanto, sus actuaciones deben ir encaminadas con el cumplimiento de la misma; es por ello, que la (Const., 1991, art. 209), de la mano con los principios de connotación legal-constitucional estudiados en el acápite anterior, manifiesta 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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

**Principio de Igualdad:** Este principio en el estudio de la contratación estatal hace referencia a que se debe tener en igualdad de condiciones a todos los oferentes que pretendan contratar con el Estado.

**Principio de Moralidad:** Hace referencia a la ética con la que se debe actuar dentro de la función administrativa, llevar cabo todas las actuaciones con rectitud y lealtad.

**Principio de Eficacia:** Llevar a cabo todas las actuaciones con la mayor transparencia posible, para evitar el no pronunciamiento en los conflictos o emitir decisiones inhibitorias, así como realizar eficientemente las disposiciones y fines de la función administrativa.

**Principio de Economía:** Hacer uso eficiente del tiempo y de los medios ofrecidos por el Estado para lograr realizar los procesos de contratación en el menor tiempo y con la mayor calidad posible.

**Principio de Celeridad:** Este principio es relacionado a que las entidades estatales deben fomentar el uso de tecnologías; así mismo, impulsar los procesos de la función administrativa.

**Principio de Imparcialidad:** Este principio es relacionado con el principio de igualdad, debe tratarse a todos los oferentes de manera igual sin importar el tipo de afecto que se tenga por alguno de ellos.

Principio de Publicidad: En la contratación estatal este es el principio que prima, teniendo en cuenta que es obligatorio que las entidades estatales suban todas sus actuaciones con respecto a los contratos en la plataforma Colombia Compra Eficiente, más específicamente en su Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

#### **2.4. Modalidades de selección en la contratación pública**

Licitación Pública: Es la modalidad de selección que se utiliza por regla general en la contratación estatal.

El (Ministerio de Relaciones Exteriores de la Presidencia de la República de Colombia, 2018) en su cartilla Régimen Contractual en Colombia, realiza un acercamiento a la definición de esta modalidad de selección:

Se entiende por licitación pública el proceso de selección utilizado por las entidades estatales mediante el cual escoge a sus contratistas a través de una invitación de carácter público que se dirige a todas las personas potencialmente interesadas en ejecutar un contrato, para que en igualdad de condiciones y bajo criterios objetivos garantizados por el pliego de condiciones, presenten ofertas entre las que se escogerá la más favorable. La licitación pública, en la práctica, se reserva para objetos de carácter complejo y mayor valor.

Concurso de Méritos: Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en los que se podrá utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso. En esta modalidad de selección se premia el talento y la experiencia en la contratación de consultoría por encima del precio, creando las condiciones para un desarrollo vigoroso de esta área, responsable, entre otras cosas, de los diseños y de la interventoría de las obras públicas.

Selección Abreviada: La selección abreviada, corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados (uso de subastas a la inversa, bolsas de productos o compras por catálogo) para garantizar la eficacia de la gestión contractual. Dichos casos son:

1. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.
2. La contratación de menor cuantía.
3. La contratación cuyo proceso de licitación haya sido declarado desierto.
4. La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.
5. Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.
6. La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional
7. Enajenación de bienes.

Contratación Directa: La contratación directa, es una modalidad de contratación de carácter excepcional, por lo que su aplicación es de carácter restrictivo. En efecto, el (Numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150, 2011), prevé los siguientes eventos, que se describirán detalladamente en el capítulo siguiente, en los cuales es procedente esta modalidad de contratación:

1. En los casos de urgencia manifiesta.
2. Contratación de empréstitos.
3. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.
4. Para el arrendamiento o adquisición de inmuebles.
5. Para los contratos interadministrativos.
6. Para la contratación de bienes y servicios en el sector de Defensa y del DAS que requieran reserva en su contratación.
7. Para los contratos de desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
8. Los contratos de encargo fiduciario celebrados por las entidades territoriales según los requisitos previstos en la Ley 1150 de 2007.
9. Para la ejecución de trabajos artísticos o de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión.

Mínima Cuantía: La modalidad de selección de mínima cuantía, fue añadida por el Estatuto Anticorrupción con el fin de llevar a cabo algunas contrataciones en el menor tiempo posible y realizarles un procedimiento menos riguroso, esta modalidad

se puede emplear cuando el valor del contrato no supere el 10% de la menor cuantía, según sea el presupuesto del lugar donde se pretenda llevar a cabo la contratación.

### **3. CAPÍTULO II: DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA**

#### **3.1. Concepto de contratación directa**

Es necesario, para estudiar el concepto de contratación directa, precisar el significado etimológico de los vocablos: *contratación* y *directa*. Según lo establecido por la Real Academia Española – RAE, en el (Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española - 23.ª Edición del Diccionario de la lengua española, 2014), el primero, se forma de dos componentes, así: <contratar> (verbo activo transitivo) y <ción> (sufijo -que indica efecto, hecho o acción de); por su parte, el segundo, proviene del lat. *directus*, part. pas. de *dirigere*, *dirigir*; que traduce -que se encamina derechamente a una mira u objeto.

De este modo, ambos vocablos, permiten aproximarse a lo que la ley y la jurisprudencia colombiana llaman *contratación directa*, que se puede entender, en su sentido más general, como aquella actuación atinente a contratar - obras, bienes y servicios - orientada a celebrarlos verticalmente con un contratista determinado. Es decir, el Estado celebra contratos públicos con las personas naturales y jurídicas que considere para satisfacer la necesidad que pretende solventar con la suscripción del mismo.

Al lado de ello, no se debe perder de vista que, se hace referencia a la contratación directa en materia de contratación pública en Colombia, porque de la reunión de los vocablos a los que se ha hecho mención, podría cualquier curioso preguntarse, sin tener conocimiento que la contratación estatal se rige también bajo normas de derecho privado, si esta figura operaría en otras materias, tal vez como en la civil, comercial y laboral, para lo cual debe responderse afirmativamente, porque en ellos la contratación del contratista se efectúa a partir del criterio, muchas veces subjetivo, de la persona natural o jurídica contratante, ya sea un arrendador, una empresa o cualquier empleador.

Pero, lo que no es igual es su aplicación y valor nominal, pues en la contratación pública está supeditada a una apreciación objetiva, porque se debe analizar calidad, especialidad y precio del mercado para contratar con un oferente en específico. Además, que la contratación directa adelantada por el Estado, representa un camino, un norte, una vía, un conducto, que las entidades estatales deben seguir para contratar, so pena de declararlo ilegal por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,



o peor aún, incurrir en delitos como la celebración indebida de contratos sin el lleno de los requisitos legales que acarrea investigación y eventual sanción penal por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Hasta ahora, se ha visto el desarrollo gramatical de las palabras contratación - directa y su repercusión en el derecho, que va desde las ramas del derecho privado hasta las ramas del derecho público colombiano. Dejando aparte por un momento al menos dicha perspectiva lingüística, es significativa la importancia que tiene el tratamiento dado por las altas corporaciones judiciales, Colombia Compra Eficiente, y demás actores de la contratación directa en cuanto a su conceptualización o caracteres, que a continuación se evidenciarán.

Al respecto de la contratación directa, la (Corte Constitucional. Sentencia C-004, 2017) ha sostenido que:

También, en otras hipótesis de contratación directa, el legislador tomó en consideración la necesidad de celebrar el contrato con determinada persona, por ejemplo, en materia de actividades artísticas, o la especialidad y necesidad de confidencia en cuanto al objeto, como en el caso de la contratación de bienes para la defensa y seguridad nacional.

Al respecto conviene decir que, la Corte tácitamente conceptualiza a la contratación directa a partir de tres caracteres fundamentales: Primero, relacionado con la necesidad, pues comporta una regla exceptiva para contratar por medio de este mecanismo de selección cuando las razones del servicio y el objeto a contratar así lo demanden. Luego, el relacionado con la persona, que si bien en el pronunciamiento judicial lo expresa de forma general, se debe entender clasificado en natural y jurídica; y es éste, el elemento que en línea atrás se había referenciado y que de una u otra forma, es el que permite determinar el alcance de una contratación directa, pues de tal potestad se deriva la dedocracia contractual y de ésta, la corrupción. Finalmente, ejemplifica asuntos que se deben contratar por conducto de la contratación directa, pero más que eso, enfatiza en las causales establecidas en la ley para contratar de manera directa, entre las que se encuentra la causal de urgencia manifiesta; la cual, es el pilar esencial de la investigación.

Esta línea de argumentación podría ser la base de la definición de la contratación directa; es por ello, que el (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 00095. Rad. 2018-00095, 2018), indicó:

La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional en virtud del cual las entidades públicas pueden contratar mediante un trámite simplificado, ágil y expedito sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, únicamente en los casos en que expresa y taxativamente señale la ley (numeral 4°, artículo 2°. Ley 1150 de 2007...), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública. Esta Sala ha entendido que para los efectos de la ley de garantías y dada su finalidad el enunciado "contratación directa" es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes. (EL SUBRAYADO ES NUESTRO).

Este argumento corresponde a lo que particularmente es la contratación directa, pero también a lo que la asemeja a las demás modalidades de selección. Si bien, hay una distinción entre los principios propios y autónomos de la contratación estatal colombiana, consistentes, por un lado, en los establecidos en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 como el de selección objetiva, buena fe, etc.; por el otro, los emanados de los artículos 209° constitucional y, 3° de las leyes 489 de 1998 y 1437 de 2011; es importante tener claridad en que, toda la gama de principios rigen el proceso contractual en Colombia; es decir, la modalidad de contratación directa no se escapa del apego a los mismos, a pesar de las facultades excepcionales y amplias que da la figura jurídica en cuanto a la selección del contratista; lo cual, resulta de interés de cara a atribuciones arbitrarias de ordenadores del gasto y/o demás partícipes de los procesos contractuales.

Sobre el punto divergente, la contratación directa no lleva en su puesta en marcha una convocatoria, en el caso de entidades de régimen especial; o proceso público, en el caso de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, en el que exista la posibilidad de concurrencia de oferentes para hacerse adjudicatario del contrato, como sucede, por ejemplo, en la licitación pública. De ahí que, los procesos en la licitación no sean tan ágiles como en los de contratación directa, porque precisamente el fin de ésta es garantizar economía, sin perder de vista la selección objetiva que requieren todos los procesos y que los responsables de los mismos, eventualmente desconocen.

La tesis que ahora se va a expresar, y que afianza mucho más la necesidad de apego a los principios contractuales, es la defendida por el Dr. (Castro, 2007) en el artículo

especial titulado: “¿Por qué el legislador creó la figura de la Contratación Directa y en qué casos se puede aplicar?”, a letras:

La figura de la contratación directa fue una muy buena creación por parte del legislador, al permitir que toda entidad estatal tenga la posibilidad de contratar con mucha más facilidad, sin que esto implique la violación a los principios que rigen la contratación ni los principios constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico en todos aquellos casos en los cuales él mismo estipulo, que a su vez son situaciones en donde muchas veces no se tiene el tiempo necesario para efectuar el trámite licitatorio o en otros casos no es necesario el desgaste de la entidad en cuanto a gastar el presupuesto innecesariamente o que por su seguridad se debe escoger a personas que han demostrado tener la reserva necesaria en cada caso en particular.

Sobre el particular, es menester anotar que, la conclusión de la tesis del mencionado estudioso del derecho contractual estatal, apunta a un concepto de contratación directa desde un punto de vista práctico y operacional, pues la aborda desde el acierto del legislador en cuanto a su creación, y hasta la utilidad de la figura, por ahorro de tiempo y prevención de desgaste por parte de las entidades públicas. No obstante, llama poderosamente la atención la apreciación final, porque se puede evidenciar una postura dedocrática, que es ajena a los principios constitucionales y legales del proceso contractual del Estado, al hacer alusión a que se debe escoger a personas - cabe aclarar, naturales y jurídicas - que hayan demostrado tener reserva necesaria en cada caso particular; lo cual, deja de presente para el abogado, que no importa solo que pueda suplir la necesidad, sino que debe haber un vínculo entre la entidad y el particular, producto de un proceso previo; lo que genera dudas en cuanto a la finalidad de la figura, que debe ser contratar de manera expedita y no escoger en virtud a lazos que inundan de desconfianza los procesos.

Continuando la exploración del tratamiento dado a la conceptualización y/o caracteres de la contratación directa, se puede traer a colación una anotación realizada al respecto por Colombia Compra Eficiente, señalada en el (Manual de Mínima Cuantía, 2017):

Ahora bien, cuando las modalidades de selección de mínima cuantía y de contratación directa concurren, al ser las causales de contratación directa expresas y especiales frente a las otras modalidades de selección, y teniendo en cuenta que dicha modalidad de contratación

permite obtener una mayor economía en el trámite del Proceso de Contratación, la modalidad de selección aplicable en caso de concurrencia con la mínima cuantía será la de contratación directa.

Aunque el centro de la temática no es solo la contratación directa, se considera pertinente marcarlo, pues más allá de mostrar la prevalencia de la contratación directa sobre otra modalidad de selección, nos reafirma lo taxativas que son las causales que permiten la contratación de manera directa, aunado a la ratificación de la economía emanada de este modo de selección, todo ello permitido a través de, tal vez, la voz autorizada para hacerlo: Colombia Compra Eficiente, rector del Sistema de Compras Públicas del país.

### **3.2. Causales para contratar directamente**

#### **3.2.1. Concepto de causal**

Hasta ahora, se debe tener claridad del concepto de contratación directa, entendida como una modalidad de selección del contratista, caracterizada por un trámite ligero, sencillo y expedito, procedente conforme a las causales establecidas, y con observancia de los principios que rigen la actividad contractual del Estado, que dotan la selección de objetividad e imparcialidad.

Esta descripción será incompleta si no se aborda el estudio de cada una de las causales que la entidad estatal debe invocar para hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa, por cuanto cada una de ellas tiene sus particularidades. Esto lleva a preguntarse inicialmente, sobre lo que es *causal*: Motivo o razón que deriva otros hechos/Origen de las consecuencias, según el Diccionario Jurídico de la (Universidad de Alicante, 2016). Desde otra mirada, es definida por las (Academias de la Lengua, 2010) como: “causa legalmente aceptada para que se logre una sentencia judicial, especialmente en los juicios de divorcio” y “razón o motivo de algo”.

#### **3.2.2. Generalidades de la contratación directa**

El (Artículo 73 del Decreto 1510 compilado por el Decreto 1082 de 2015, 2013), respecto al acto administrativo de justificación de la contratación directa; es decir, hace referencia a un específico acto administrativo que debe tener como finalidad la de dar las razones y/o justificaciones por las cuales una entidad estatal adelantará una contratación por vía directa, por ello establece requisitos mínimos del contenido de dicho acto, los cuales son: Primero, la causal que invoca para contratar directamente; segundo, el objeto del contrato; tercero, el presupuesto para la contratación y las

condiciones que exigirá al contratista, y por último, el lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos. Aunado a lo anterior, si discriminamos explícitamente a lo que alude el último inciso de la disposición, nos encontramos con que no es necesario el acto administrativo mencionado, para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, de empréstitos, los interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, los celebrados por la Fiscalía General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura que requieren reserva, y los de Bienes y Servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición.

El (Artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, 2015), estipula que no son obligatorias las garantías para la contratación directa; en virtud de que el artículo 7° de la Ley 1150 de 2007, contempló determinados contratos en los cuales no se exigen garantías de forma obligatoria; de lo cual se podría entender que serán facultativas; es decir, la entidad, desde el estudio previo, la puede o no pedir, teniendo en cuenta las particulares de la contratación que vaya a adelantar, o más bien, partiendo de la naturaleza del objeto del contrato y de la forma de pago, tal como lo señala la norma. Estos contratos son: de empréstitos, interadministrativos, seguros, de mínima cuantía y adicionó la regla, para los demás contratos que señale el reglamento; lo que brinda la posibilidad de aplicarla a los contratos que se regulen al respecto por parte de otras disposiciones, como es el caso de la contratación directa en el Decreto 1082 de 2015.

### 3.2.3. Causales

Según, Colombia Compra Eficiente, en su informe titulado (Causales de la contratación directa, 2016), “la modalidad de contratación directa, regulada en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, procede única y exclusivamente frente a las causales previstas en la ley, y por lo tanto su aplicación es de carácter restrictivo...”. Las causales son las siguientes:

#### 1. Urgencia manifiesta.

La causal de la contratación directa objeto de investigación, se desarrollará en un capítulo especial y siguiente al presente; sin embargo, en cuanto al procedimiento de urgencia manifiesta como causal de contratación directa, es relevante resaltar lo que dice (Melo, 2019) en su obra Contratación Estatal - Manual Teórico Práctico 4ta Edición:

Desarrollada como causal de contratación directa en los artículos 42° y 43° de la Ley 80 de 1993 y opera cuando la continuidad del servicio exige de manera inmediata el suministro de bienes o la prestación del servicio o la ejecución de obras, por ser indispensables para conjurar situaciones excepcionales de calamidad o de fuerza mayor o desastres. No requiere el agotamiento de todo un procedimiento. Igualmente, la urgencia manifiesta no requiere de estudios previos. Debe declararse por acto administrativo motivado, que hará las veces del acto administrativo de justificación, el cual deberá ser enviado a la Contraloría, como órgano de control fiscal, quien deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaración.

## 2. Contratación de empréstitos.

Tal como se encuentra recogido en la obra Contratación Estatal – Manual Teórico Práctico de (Melo, 2019), la contratación de empréstitos encierra: “Su objeto es proveer de recursos económicos, en moneda nacional o extranjera, a las entidades estatales contratantes, con un plazo superior a un año para su pago. Este se rige por lo estipulado en el Decreto 2681 de 1993. Para la celebración de contrato de empréstito no se requiere de acto administrativo de justificación y los estudios previos no son públicos (artículo 2.2.1.2.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015)”.

## 3. Contratos o convenios interadministrativos.

Lo primero que hay que anotar, es la distinción entre un contrato y un convenio interadministrativo; dado que, en el contrato interadministrativo se presenta una contraposición de intereses, y no se persiguen finalidades comunes como en el convenio. Además, se presenta otro elemento que las diferencia, como lo es la reciprocidad de prestaciones, como las que se pretenden en un contrato de obra, en donde existen dos; para la entidad estatal, la de ejecutar una obra, y para el contratista, la de hacer efectiva la remuneración por la misma. Condición que no se presenta en un convenio interadministrativo, en donde se está frente a la distribución de actividades para el logro de determinado fin.

En segundo lugar, el (Inciso c) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150, 2011) reza:

La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus

reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1° y 2° del presente artículo.

De la anterior disposición, es expreso que el objeto de la entidad ejecutora o contratista que desee celebrar un contrato interadministrativo bajo la modalidad de contratación directa, tenga que tener relación directa con las obligaciones derivadas del mismo. Pese a ello, la última parte del inciso, hace pensar en el caso de que un municipio quiera celebrar un contrato de obra con una universidad pública, de lo que se puede concluir que ésta podría ejecutar la obra luego de la participación en una licitación pública o mediante un proceso de selección abreviada; es decir, que si la universidad pública participó en la convocatoria pública y le fue adjudicado el contrato, sí podría realizarla, y gozaría de legalidad.

#### 4. Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

Conforme, es conveniente precisar cuáles son las actividades de carácter científico y tecnológico, a partir de la remisión que hace al (Artículo 2 del Decreto - Ley 591, 1991): “a. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información. b. Difusión científicos y tecnológicos, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología. c. Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica. d. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica. e. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras. f. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional”.

5. Eventos en que no existe pluralidad de oferentes.

Se debe entender que no existe pluralidad de oferentes, a luz del (Artículo 80 del Decreto 1510 compilado por el Decreto 1082 de 2015, 2013), cuando:

Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

6. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.

Para explicar esta causal, se debe distinguir entre la prestación de servicios (género) y su clasificación tripartita (especie) así: 1. Profesionales, por medio de las cuales las entidades estatales celebran con una persona titulada profesionalmente, en un profesión liberal o no, que cuenta con un perfil profesional. 2. Apoyo a la gestión, que celebran las entidades con personas que no son profesionales, que están en etapa de formación o tienen título distinto al nivel profesional. Además, las personas que apoyan determinada actividad o tarea, no siendo naturales. 3. Trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; es decir, artistas, que son personas con reconocimiento como ejecutores y/o realizadores de obras o creaciones artísticas. Se debe advertir que, a pesar de no ser directamente del resorte de la investigación, por regla general, estos contratos no se pueden suspender en tiempos de urgencia manifiesta; pues se pueden ejecutar a través de asignaciones de tareas sin desplazamiento a la entidad contratante, sino utilizando las herramientas que ofrece la tecnología.

7. Contratos para el arrendamiento o adquisición de inmuebles.

8. Contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público.

9. La contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición. En el entendido que el segmento del primer inciso del artículo 78° del



Decreto Reglamentario 1510 de 2013 que determina "sin que sea necesario recibir varias ofertas", se encuentra suspendido de manera provisional por el (Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de Rad. No. 110010326000201400035 00 (50.222), 2014).

#### **4. CAPÍTULO III: DE LA FIGURA DE LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA REALIZADA POR EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO**

##### **4.1. Noción de urgencia manifiesta**

De la misma forma que se abordó el concepto de contratación directa, analizando los dos vocablos que la componen, es menester resaltar que el (Diccionario de la Lengua Española, 2014) precisa el significado etimológico de la causal de dicha modalidad de contratación que es objeto de investigación, ésta es, la mencionada *<Urgencia Manifiesta>*.

Para tal fin, es indispensable indicar que el vocablo - *urgencia* -, proviene del lat. *Urgentia*, que significa cualidad de urgente. Por su parte, el vocablo, - *manifiesta* -, proviene del lat. *Manifestus*, equivaliendo a, lo que es descubierto, patente, claro. Finalmente, - decreto de urgencia -, traduce, decreto ley promulgado por razones de urgencia.

Como se puede observar, los conceptos se quedan cortos a la hora de adentrarnos a una noción clara y concreta de urgencia manifiesta; por tal motivo, se debe recurrir, en conexidad con los objetivos y la metodología de la presente investigación, al siguiente desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, máximo tribunal donde se dirimen litigios contractuales.

Inicialmente, se debe partir de que la urgencia manifiesta nace del fundamento de todos los contratos que suscribe el Estado; el cual es, las razones del servicio; es decir, las exigencias propias de la actividad de las entidades estatales, que para muchas es apremiante debido a un hecho inminente o presente; bien sea una calamidad pública, un situación que genere desequilibrio social, etc.; pero que en todo caso se debe contrarrestar inmediatamente.

Por ello, el Estado no puede cesar en el cabal cumplimiento de sus cometidos, porque es quien responde por la relación entre las entidades públicas, y de éstas con los particulares y/o administrados; lo que demanda una búsqueda de alternativas de solución, para lo cual se instituye como una de ellas, la urgencia manifiesta, respondiendo a las trabas contractuales que se puedan presentar.

De este modo, conviene distinguir entre las diferentes soluciones que se tienen en las manos por parte de los operadores y/o aplicadores del derecho en sus distintas disciplinas en situaciones excepcionales; porque por ejemplo, en el derecho laboral el empleador quisiera en situaciones como la del COVID – 19, encontrar en la legislación laboral una causal de terminación del contrato producto de ella, pero no; no existe como causal para la terminación de la relación laboral el fortuito o la fuerza mayor, mucho menos la urgencia manifiesta, sino que recurre a la figura de la revisión para, solamente de común acuerdo, disminuir el salario de los trabajadores; situación que da lugar a que no se contrate en esos tiempos, y no porque no se pueda conforme a los decretos expedidos, sino que la liquidez y la carencia de la figura, por razones de interés no es una opción para el empresario o el empleador particular. Afortunadamente, el Legislador por razones de conveniencia pública, previó la figura de la urgencia manifiesta, para que el Estado no buscara alternativas de ruptura de la relación contractual, sino que por su parte, siguiera contratando para que las entidades siguieran prestando los servicios, dándole frente a la mitigación del virus; lo que refleja la utilidad de la figura en épocas de emergencia, cualidad a la que se ha referido el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A. Expediente: 30683, 2013) en el siguiente sentido:

De las normas en referencia resulta viable concluir que la urgencia manifiesta tiene cabida cuando: Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras. (...) Su procedencia se justifica en la necesidad, inmediata de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia del contratista supone la disposición de un periodo más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecencial celebración del correspondiente contrato.

Se observa, como la jurisprudencia del Consejo de Estado, respalda la tesis anteriormente planteada, consistente en que existe mayor protección jurídica en el derecho público que en el derecho privado, a raíz de la creación de la urgencia manifiesta, porque permite a las entidades del Estado seguir contratando con el propósito de cumplir sus fines públicos, sin suspensión alguna y de cara a continuar trabajando, de la mano con el gremio de entidades públicas, en la prevención de la propagación de pandemias o de cualquier otro hecho que de origen a la declaratoria de urgencia.

Siguiendo la línea descendente, es vital hacer mención del origen de la declaratoria de urgencia manifiesta; es decir, del móvil de dicha modalidad de contratación directa; tal como lo ha expresado el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), 2011):

El legislador (artículo 42º) 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.

A pesar de que la anterior apreciación tiene fundamento en el (Artículo 44 de la ley 1437, 2011), pues evidentemente la declaratoria de urgencia es una decisión general y discrecional de las entidades del Estado, como el Instituto de Tránsito del Atlántico, el acto administrativo que la declare debe estar suficientemente motivado y sirviéndose de los principios constitucionales y legales, que ya se estudiaron en capítulo anterior, y de los fines del artículo 2º de la Ley fundamental colombiana. En concordancia, debe presentar en toda su estructura justificación fáctica y jurídica; esto es, adecuar los hechos a una real o próxima emergencia, de conformidad con la normatividad vigente. De ahí que, no solo basta con ello, sino que debe fundamentar la relación con los fines esenciales del Estado y los principios emanados de esas disposiciones; con el fin de evitar la arbitrariedad en la utilización de la figura y las correspondientes sanciones por parte de los órganos de control, que merecen indagación concreta en el subcapítulo siguiente, como se verá.

Por mandato del (Artículo 42 de la ley 80, 1993), para el uso razonable y conforme a derecho de la figura de la urgencia manifiesta, las entidades estatales deben partir del análisis de los potenciales hechos que pueden darle procedencia a la misma; los cuales, como si de una conducta descrita en la normatividad penal se tratara, deben ajustarse a uno de los motivos que describe la disposición; llámese la continua prestación del servicio, el inmediato futuro o el concepto temporal para establecer la urgencia de la actuación, los estados de excepción o la calamidad, o la fuerza mayor o desastre.

Como se puede evidenciar, no se requiere que la situación de emergencia, por la cual se va a declarar la urgencia, tenga presencia inmediata en el tejido social, sino que puede solo amenazar con su llegada; presupuesto que permite la procedencia de la urgencia manifiesta.

Es por ello que, la función de la urgencia manifiesta tiene un carácter preventivo que ha sido estudiado por la alta corporación judicial – administrativa, el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Rad. 14275 (05229), 2007):

La urgencia manifiesta no está instituida exclusivamente para solucionar eventos calamitosos o de desastres anteriores o concomitantes al acto que la declara, esto es, con una finalidad curativa. También contiene una finalidad preventiva. Sería el caso de situaciones que indican que de no hacerse una obra de manera rápida se presentará una calamidad o un desastre, sería absurdo y contrario a toda lógica que el ordenamiento no permitiera nada para evitar la anomalía y esperar a que suceda para ahí si legitimar el uso de la figura.

Ratificando lo dicho, el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera. Expediente N° 14275 (05229), 2006) afincó: “Se pensaría que la administración no cuenta con mecanismos de respuesta rápida ante situaciones de inminente necesidad, las cuales no pueden esperar el estricto seguimiento de los procesos mencionados, sin embargo, como lo contempla el artículo 42° de la Ley 80 de 1993, en situaciones de “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 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 públicos de selección, la administración sí puede hacer uso de mecanismos de respuesta rápida ante situaciones de inminente necesidad”.

#### **4.2. Urgencia manifiesta. Literal a) numeral 4° artículo 2° de la Ley 1150 de 2007**

La mencionada disposición legal, contempla que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en determinados casos; dentro de los cuales se enmarca la urgencia manifiesta.

El tal sentido, el (Artículo 42 de la Ley 80, 1993), se refiere a la URGENCIA MANIFIESTA, al consagrar que la misma se presenta, entre otros casos, “(...) 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 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 u 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”.

La no obligatoriedad de garantías en la contratación directa, de la que se hacía referencia en el capítulo 3.2.2 de la presente investigación, se encuentra amparada jurídicamente, junto con el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 1150 de 2007, en el (Parágrafo 3° artículo 3.4.1.1 del Decreto 734 de 2012, 2012), que literalmente enuncia:

En la contratación directa no será obligatoria la exigencia de garantías, según lo determine el estudio previo correspondiente atendiendo la naturaleza y cuantía del contrato respectivo.

Es fácil comprender que, de acuerdo al desarrollo legal y jurisprudencial citado hasta el momento, la modalidad de contratación directa no exige obligatoriamente garantías, pese a que la entidad estatal las puede pedir, desde el estudio previo, por razones de salvaguardar los intereses presupuestales de ella, cuando se trate de un contrato que por cuantía y naturaleza lo demande. Así, al ser la urgencia manifiesta una modalidad de la contratación directa, significa que cuando se aplique esta causal, no será necesario otorgar garantías; no obstante, la razón ya no sería como resultado de un estudio de cuantía del contrato a suscribir, sino por la simple consideración de que analizando las modalidades de selección del contratista de la Ley 1150 de 2007, se encuentra que la contratación directa por urgencia manifiesta es el mecanismo idóneo para adelantar la contratación.

Si se tiene que hacer una descripción más académica y precisa, se debe iniciar diciendo que las modalidades de contratación directa son restrictivas; es decir, se limitan el campo de acción por el que se debe contratar. En ese sentido, expresa (Heras A. F., 2020) que “si se va a contratar, lo primero que se debe dilucidar es el qué (bienes, servicios u obras) y el cuánto, (cuánto es el presupuesto destinado y total de lo que se va adquirir).

En segundo lugar, se mira la cuantía, encuadrándose en la mayor, menor y mínima cuantía, como si de la pirámide de Kelsen se tratara, pues la mayor cuantía, que es un peso más de la menor, se contrata por licitación pública; en la menor cuantía, de

acuerdo al presupuesto anual de la entidad, se contrata por selección abreviada; y en la mínima cuantía, que es el 10% de la menor, se contrata por mínima cuantía.

En tercer lugar, se deben analizar tres excepciones de esas dos condiciones analizadas anteriormente: a. Si el objeto es complejo, no hay que enfocarse en la cuantía; pero si no lo es, si se debe observar la cuantía. b. Si se trata de contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas conforme al literal e) numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, para consultorías o interventorías, se pueden contratar por mínima cuantía, cuando el valor del contrato es menor o igual al tope de la mínima cuantía; pero si es mayor, se contrata por concurso de méritos. c. Cuando el bien tenga características técnicas uniformes, no se mira la cuantía, y se contrata por selección abreviada. En síntesis, se deben primero observar las reglas exceptivas, para luego, si no se encuadran en una de ellas, mirar las generales, como la licitación pública”.

#### **4.3. Mecanismos de control a la urgencia manifiesta y normatividad transgredida con una indebida declaratoria de urgencia manifiesta por COVID - 19**

La figura jurídica – contractual de la urgencia manifiesta, es sustancialmente una causal que implica una actividad; la cual, como todas las del derecho está reglada y sometida a los controles pertinentes, permitiendo con ello, la transparencia pública y la lucha contra la corrupción, ante la situación atípica que generó la pandemia COVID – 19.

Dichos controles, tienen su fundamento en las distintas disposiciones jurídicas, que en suma, son las cinco (5) siguientes:

En el primero de ellos, se encuentra el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, en virtud de los (Artículos 42 y 43 de la Ley 80, 1993), que como se vio, insta a enviar la actuación contractual, producto de la contratación directa por urgencia manifiesta, a este organismo, cuya finalidad es la de evaluar e inspeccionar la legalidad y el sometimiento a las reglas de derecho por parte de las entidades contratantes y sus contratistas. Por la situación del COVID – 19, el ente fiscal, en relación a la contratación pública, en la (Circular No. 06, 2020) anotó:

4. Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por escrito, resulta aconsejable: 4.5. Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, especialmente de aquellas que resulten

sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad, y amparo presupuestal, entre otras.

De ello, se hizo referencia en el subcapítulo anterior, generando entonces un sustento a la tesis de que es casi indispensable realizar estudios previos, en caso de que estos puntos de la contratación no hayan quedado claros en el acto que declaró la urgencia, para así darle seguridad jurídica a la contratación y prevenir controversias contractuales.

En segunda vista, existe un control disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación; que en armonía con el (Artículo 48 de la Ley 734, 2002), sanciona las conductas dolosas o gravemente culposas, como resultado de actuaciones al margen de la legalidad de los contratos. De la misma forma, los (Numerales 31 y 33 del artículo 48 de la Ley 734, 2002) aluden a las faltas gravísimas que hacen referencia, a las violaciones de los principios de la contratación estatal, tanto legales como constitucionales, y a la aplicación de la urgencia manifiesta sin guardar relación con sus causales.

Ante la emergencia sanitaria, éste ente de control ordenó:

3. Garantizar la transparencia, la eficiencia, la moralidad, la economía, y en general, la integridad en la contratación estatal durante la emergencia sanitaria, a través de las siguientes acciones:

3.7. Garantizar la libre concurrencia para evitar el acaparamiento por determinados proveedores o contratistas en la adquisición de bienes de consumo de primera necesidad.

3.8. Justificar la idoneidad y experiencia de los contratistas o proveedores, para garantizar la eficiente y correcta ejecución de los contratos y la satisfacción de la necesidad de la población beneficiaria de la contratación de los bienes y servicios, o la ejecución de una obra.

3.9. Llevar a cabo una adecuada supervisión de los contratos.

Respecto del régimen de responsabilidad, el ente disciplinario agregó en la (Directiva 16 - PGN - 22 de abril, 2020), que:

Como resultado preliminar de la actuación preventiva adelantada por la Procuraduría General de la Nación en todo el país, y con el propósito de advertir hechos que atenten contra las medidas especiales que se han tomado para facilitar la contratación de bienes, obras y servicios requeridos para contener y mitigar los efectos del COVID-

19, se informa a continuación los riesgos identificados para que, de ser el caso, se adopten las medidas correctivas necesarias, evitando así incurrir en posibles faltas disciplinarias, de responsabilidad fiscal o la comisión de un delito.

En tercer orden, la Fiscalía General de la Nación, investiga, en concordancia con el (Artículo 409 de la Ley 599 , 2000), las conductas delictivas, resultantes de un manejo irregular de los recursos por partes de las entidades estatales y sus funcionarios. A propósito, informó por los diferentes canales de divulgación, mediante (Comunicado por la pandemia Covid - 19 del 19 de marzo, 2020) sobre la responsabilidad de los ordenadores del gasto en épocas de pandemia, exhortándolos a solventar la situación adoptando medidas y directrices urgentes para favorecer a los sectores como el de salud, por medio de la suscripción de los contratos que se requieran, cumpliendo los requisitos y sin constituir trabas que impliquen omisión.

Como cuarto control, está el ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por mandato del (Artículo 137 de la Ley 1437, 2011), en cuanto a la nulidad de los actos de carácter general; verbigracia, los que declararon la nulidad de la urgencia manifiesta en las entidades del Estado en época del COVID – 19. Para tal fin, la (Directiva 16 - PGN - 22 de abril, 2020) ordena: “Remitir el acto de declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de Estado según las reglas del CPACA”.

El quinto y no menos importante, es el control / veeduría de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, que mediante comunicado presentó directrices destinadas a la (Contratación de urgencia y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID-19, 2020), en los siguientes términos:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, de conformidad con los artículos 2° y 3° del Decreto 4170 de 2011, y considerando la pandemia generada por el COVID-19, informa a las entidades estatales que en situaciones de urgencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. 1) Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2°, numeral 4°, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones a la libre



conurrencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como «urgencia manifiesta».

Es clave resaltar que, esta entidad del orden central, tiene a su cargo el diseño y organización de los acuerdos marco de precios para la contratación directa, en aras de facilitar la disponibilidad de bienes y servicios necesarios para mitigar la emergencia.

#### **4.4. Obligaciones del ordenador del gasto**

Es obvio que, en circunstancias de urgencia, no se pueda dimensionar detalladamente la cantidad necesaria de bienes y servicios que ha de contratarse para contrarrestar los efectos de la pandemia, pero los ordenadores del gasto deben realizar su labor haciendo uso de sus atribuciones especiales, en armonía con el fin para el cual contrata directamente; además, enmarcada dentro de las situaciones específicas contenidas en los planes de acción de los consejos, alcaldías, gobernaciones y de la Presidencia de la República.

En la obra *La Urgencia Manifiesta Causal de Contratación Directa o Excusa para Contratar a Dedo*, la autora, (Escudero, 2011), expresa:

Por la premura que trae intrínseca la figura de la urgencia manifiesta el artículo 26° de la Ley 80 de 1993 bien establece que al momento de declararse la urgencia manifiesta, el costo de los contratos requeridos para conjurar la situación que dio origen a la declaratoria no podrán exceder el monto de las apropiaciones estipuladas en la respectiva vigencia fiscal, en el evento que haya sido imposible establecer de antemano la remuneración del contratista, se podrá hacer uso de los servicios de un perito y de igual forma, si fue imposible determinar el valor del contrato antes que finalice la vigencia fiscal, es procedente constituir una reserva presupuestal.

## **5. CAPÍTULO IV: DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN 118/20 DEL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO**

### **5.1. Artículo 42° de la Ley 80 de 1993**

Como ya se observó, en el numeral 4° artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 se encuentran recogidas las causales de contratación directa; entre las cuales taxativamente se encuentra la urgencia manifiesta, específicamente en el Literal a) de la misma norma legal.

Esta modalidad de contratación directa, tiene también causales o circunstancias de procedencia, contempladas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993, sobre las cuales comenta (Parra, 2006) en su creación literaria titulada Celebración y Ejecución de Contratos Estatales: “Los procedimientos contractuales pueden concluir con una adjudicación directa, con una adjudicación por el sistema de martillo o con una adjudicación por licitación. La regla, entonces, es la contratación mediante el sistema de licitación pública y la excepción todos los demás procedimientos. Pero hay un procedimiento especial para contratar bienes, obras o servicios que es la contratación de urgencia que se presenta en los siguientes casos: - Que haya necesidad de garantizar la continuidad del servicio. - Que se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. (Art. 212°, 213°, 214°, y 215° Constitución Política). - Para conjurar calamidades, o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastre. (Art. 11° Decreto 1355 de 1970). - Que se presenten circunstancias similares a las anteriores que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección.

(...) La declaratoria de urgencia que debe hacerse por acto motivado debe incluir los elementos básicos que detalla el artículo 42° de la Ley 80/93 en cuanto a la continuidad del servicio o a las situaciones excepcionales allí planteadas. Si una obra puede hacerse dentro de plazos razonables lo mejor es tramitar los procedimientos licitatorios normales. Las administraciones que están terminando sus períodos no pueden, para dejar obras iniciadas o para cumplir compromisos del plan de desarrollo, declarar la urgencia manifiesta lo que les permite adjudicar en forma directa los contratos. Por otro lado, la declaratoria de urgencia manifiesta no excluye el cumplimiento de los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva”.

Se puede identificar en el contenido de la literatura citada, las causales o casos por los que procede la urgencia manifiesta, que deben estar inmersos en el acto administrativo que la declare en la entidad pública de cualquier orden, nacional o territorial, pero sin dejar de tener en cuenta el requisito de inmediatez y

proporcionalidad propio de la contratación de urgencia, que permite darle viabilidad y soporte jurídico al proceso contractual, pues al ser un mecanismo excepcional, solo se encuentra supeditado al cumplimiento de alguna de sus causales. Es decir, luego de la adecuación de una situación fáctica a la primera causal taxativa de contratación directa; ésta es, la urgencia manifiesta, se debe hacer una segunda adecuación de esos hechos en las causales o circunstancias de procedencia de la urgencia manifiesta. Por lo anterior, es una actividad reglada, expresión de la preponderancia de los principios que rigen este tipo de modalidad de selección del contratista.

## 5.2. Resolución 118/20 de declaratoria de urgencia manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020

Es imperante adentrarse a la (Resolución 118, 2020) expedida por el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante la cual declaró la urgencia manifiesta en la entidad, con el propósito de revisar si su contenido se enmarcó dentro de las causales de urgencia manifiesta establecidas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993; para lo cual se observará su encabezado, su motivación/considerando, y su parte resolutive.

Lo primero que se debe resaltar, es que la suscrita directora del Instituto de Tránsito del Atlántico, invocó los artículos 2° de la Constitución Política de Colombia, 2° de la Ley 1150 de 2007, particularmente en el literal a) del numeral 4° del mismo, y 42° y 43° de la Ley 80 de 1993. Lo cual, permite a sus lectores inferir que la parte considerativa de la resolución desplegaría argumentos jurídicos y fácticos a partir de la normatividad atrás señalada.

De tal suerte, en segundo lugar, la parte considerativa de la resolución, inicia con el fin del Estado colombiano de protección a todos los ciudadanos que residen en el territorio nacional, en cuanto a su vida, honra, bienes, derechos y todas las demás libertades de las que gozan.

Seguidamente, es fácil apreciar el recorrido fáctico, pues yace de la prevalencia del derecho a la salud que con ocasión a la pandemia COVID – 19 se encontraba gravemente menoscabado; pero lo realizó desde diferentes perspectivas, cada una con su respectivo desarrollo jurídico: Mundial, nacional y territorial.

Para el estudio de los hechos de los que se sirve el fundamento de la resolución, en el plano mundial, referenció el (Informe No. 51, 2020) de la Organización Mundial de la Salud -OMS- del 11 de marzo, a través del cual esta entidad de orden mundial categorizó al COVID – 19 como una Pandemia Mundial, en virtud a los 118.322

casos positivos con esta enfermedad en 114 países, que había dejado un número de 4.292 de personas fallecidas.

En el plano nacional, manifestó que, con base al informe de la OMS, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la (Resolución No. 385, 2020) del 12 de marzo, declaró en territorio colombiano la emergencia sanitaria por causa del COVID – 19 hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas para contrarrestar la pandemia, destacando, entre otras, la prohibición de todo evento que aglomerara más de 500 personas.

Para el plano territorial, citó el (Decreto 000141, 2020) a través del cual la Gobernación del Atlántico, en cabeza de la Dra. Elsa Noguera, declaró la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Atlántico y adoptó medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representaba la posible llegada del COVID-19 a la jurisdicción atlanticense.

Luego de hacer el recorrido fáctico antes descrito, la parte considerativa hace un recorrido desde el punto de vista jurídico, cimentado inicialmente en el (Inciso 1 del artículo 42 de la Ley 80, 1993):

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 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.

El fundamento jurídico-normativo, lo continuó desarrollando la (Resolución 118, 2020) al anotar que: “Los artículos 42° y 43° de la Ley 80 de 1993, incorporaron la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa como 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 descritas en el artículo 42° de la Ley 80 ídem, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento”.

Luego, para convalidar su apreciación anterior, trajo a colación una jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. La primera de ellas, proferida por la (Corte Constitucional. Sentencia C-772 , 1998):

La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. 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. (Subrayado por fuera del texto)

La anterior decisión judicial se citó con el fin de visualizar los eventos en los que se configura la urgencia manifiesta; es decir, cuando se acredite la existencia de una situación que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Adicionalmente, la segunda sentencia aludida fue la proferida por el (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), 2011):

La Ley 80 de 1993, artículos 41° a 43° incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. 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. En otras palabras, 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.

Por su parte, la anterior decisión judicial se referenció con el fin de señalar que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional, diseñado para cuando la administración pública no cuente con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratista, y tenga la necesidad de celebrar contratos con el fin de enfrentar la situación de conflicto atravesada.

La (Resolución 118, 2020) remató el estudio normativo expresando que: “El Instituto de Tránsito del Atlántico requiere salvaguardar la salud de sus colaboradores y usuarios en las instalaciones de la entidad adoptando medidas que contribuyan a la propagación del virus COVID - 19 (Coronavirus) según lo dispuesto por el Ministerio de Salud del País”. Lo que es una precisión errónea y humana, pues en toda su extensión se había referido a la prevención de la propagación del COVID – 19.

Finalmente, en tercer lugar, los aspectos más relevantes de la parte resolutive del acto administrativo; es decir, de la (Resolución 118, 2020), fueron: 1. La declaratoria de urgencia manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico, cuya finalidad era la de adoptar las acciones necesarias para prevenir la propagación del COVID – 19 en colaboradores y usuarios de la entidad. 2. La orden de contratar directamente los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que se adoptarían en la entidad para prevenir, enfrentar y conjurar las causas de la pandemia. 3. La orden al Profesional Especializado encargado de la contratación del Instituto, de remitir los expedientes de la contratación que se suscribiría, derivada de la declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, a la Contraloría General del Departamento del Atlántico, conforme al artículo 43° de la Ley 80 de 1993.

Sobre el particular, el Instituto de Tránsito del Atlántico, se encontraba dentro de un panorama en el cual, el tiempo era el factor determinante a la hora de contratar con el objetivo de conjurar la pandemia, pues no era suficiente para contratar como ordinariamente se hace, acorde a las modalidades de selección establecidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, y a los decretos que reglamentan la temática.

Como consecuencia, se requería, en el marco de la pandemia COVID – 19, realizar operaciones contractuales que permitieran la prestación ininterrumpida del servicio y el suministro de bienes para combatir sus efectos en el marco del Estado de Emergencia declarado por la Presidencia de la República de Colombia; las cuales, se debían ejecutar conforme al mecanismo de selección del contratista denominado

contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta, por ser el más ágil y simple, para continuar prestando el servicios y hacerle frente al Estado de Emergencia, aunque garantizando el principio de selección objetiva que impida la selección arbitraria, caprichosa y subjetiva por parte de la entidad del Estado. Por lo anterior, es imperante establecer y definir que la resolución 118/20 del Instituto de Tránsito del Atlántico se adecuó a las causales de urgencia manifiesta contempladas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993, no solo por decretar medidas excepcionales, sino también por el cumplimiento del fondo de éstas; el cual es, su motivación. Pues tal como lo señala el Consejo de Estado, destacando las observaciones al respecto del (Profesor García de Enterría citado en sentencia del 5 de julio, 2018): "La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión Por ejemplo: no bastaría jubilar a un funcionario invocando simplemente una razón de "incapacidad física"; habrá que concretar qué incapacidad física en particular y cómo se ha valorado y en qué sentido la misma justifica legalmente la resolución".

## **6. CAPÍTULO V: DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL CONTRATO 075 DE 2020 CELEBRADO DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO, MEDIANTE LA URGENCIA MANIFIESTA POR COVID – 19**

### **6.1. Contrato celebrado directamente por la urgencia manifiesta**

6.1.1. Contrato 075 de 2020 suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, fechado 19 de marzo de 2020

El contrato estatal del cual se busca determinar su alcance, por las circunstancias tanto fácticas como jurídicas que lo rodean, suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, tiene una tipología contractual determinada en su encabezado: Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión, este tipo contractual lo desarrolla el (Numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80, 1993), de la siguiente manera:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la

administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

**CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE.-** C-154/97: “Declarar EXEQUIBLES LAS expresiones "no puedan realizarse con personal de planta o" y "En ningún caso...generan relación laboral ni prestaciones sociales" contenidas en el numeral 3o. del artículo 32° de la Ley 80 de 1993, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada”.

La norma, claramente precisa el significado y la operatividad de este tipo contractual; del cual es relevante resaltar tres aspectos:

El primero, que su elección debe estar justificada en una necesidad de la entidad pública; la cual, no se puede satisfacer por medio de los servidores públicos que ejercen sus funciones laborales dentro de la misma, ya sea porque demanda actividades especializadas o porque no hay quien las cumpla a cabalidad; pero si está al alcance de ellos, no se tendría que optar por esta tipología. De ahí, conviene precisar que, según lo previsto en el (Contrato 075, 2020), en el Instituto de Tránsito del Atlántico, entidad descentralizada departamental, las labores de su personal de planta consisten en registro de servicios de tránsito y de cumplimiento de estándares en materia de seguridad vial en el departamento atlanticense; por lo que sus miembros no tenían conocimiento sobre medidas de higiene y muchos menos de fabricación de implementos de desinfección para un virus, lo que hacía necesaria la contratación directa por urgencia manifiesta, si se apuran, mediante la tipología contractual de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

El segundo, es que, como observó en el capítulo I, 2.4. Modalidades de selección en la contratación pública, la Ley 1150 de 2007 permite contratar directamente la prestación de servicios de apoyo a la gestión, pero cabe advertir que en el presente capítulo, inicialmente se le da tratamiento de tipología contractual y no como causal de contratación directa, pues se está entrañando el seno tipológico del contrato suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, bajo contratación directa por urgencia manifiesta, pese a que el estudio previo se establece la compraventa como tipo de contrato; lo que implica que en el siguiente acápite relativo al estudio previo del contrato 075 de 2020, se analice la coyuntura.



El tercero, en cuanto a la no constitución de vínculo laboral; y por ende, de acreencias laborales como las derivadas de la seguridad social, las partes lo dejan claro en la (Cláusula Décima Primera: Exclusión de la relación laboral. Contrato 075, 2020) con el fin de evitar litigios judiciales por un presunto contrato realidad:

Queda entendido que entre el Instituto y el contratista no existirá vínculo laboral alguno y las instrucciones que le imparta el Instituto no conllevan dependencia y subordinación propias de un contrato de trabajo.

Adelante, el contenido del contrato público 075 de 2020 del Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, presenta una motivación jurídica y fáctica, conforme a los artículos 41°, 42° y 43° de la Ley 80 de 1993, y a la propagación exponencial del COVID – 19, de la cual resultó la resolución 118/20 de declaratoria de urgencia manifiesta en la entidad pública, que permitía la contratación directa; a pesar de que, en el contrato existe un error de forma al aludir a la resolución 116/20; sin embargo, en virtud del principio de prevalencia del fondo sobre la forma en la función pública, contenido en la (Const., 1991, art. 228), queda saneada tal incompatibilidad formal. Seguidamente, refleja su soporte financiero, emanado del certificado de disponibilidad presupuestal 2020, TRA01, OOO124; y por último, alude al cumplimiento de las condiciones por parte del contratista, según hoja de vida y propuesta presentada, que dio lugar a la suscripción del contrato estatal.

Al adentrarse a la malla de las cláusulas más relevantes del contrato 075 del 19 de marzo de 2020, se evidencia que desde la cláusula primera a la séptima, se regulan aspectos convergentes con el estudio previo; razón por la cual, en este subcapítulo se estudiarán los eventos que se hubiesen podido presentar durante la ejecución del contrato o en su defecto, por fuera del plazo contractual. Entre estos eventos se encontraban la caducidad, la efectividad de la cláusula penal, la multa y el procedimiento en caso de incumplimiento, recogidos en las cláusulas octava, novena y décima del mencionado contrato.

Acerca de las diferencias en la conceptualización de los anteriores eventos afirma (Heras A. F., 2020) que: “La caducidad es un acto administrativo de la entidad contratante que se presenta cuando existe incumplimiento grave del contratista, generando los efectos más devastadores en su contra, pues cuando se anota la actuación en el Registro Único de Proponentes, el contratista no puede contratar con el Estado durante 3 años; es decir, genera inhabilidad. Ese acto administrativo es susceptible de demanda mediante el medio de control de pretensión contractual,

conforme al artículo 41° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En cambio, la multa es un acto administrativo de sanción pecuniaria proporcional al incumplimiento, que debe ser leve o moderado, y además, no genera inhabilidad. Lo que tienen en común, es que la administración los decreta siempre que se esté dentro del plazo contractual; en caso de que no, la administración ordena es una penalidad; la cual, tiene fines indemnizatorios porque el contratista no ejecutó el contrato, o la obra le quedó inconclusa”.

Estas consideraciones justifican que en la (Cláusula Décima Tercera: Inhabilidades e incompatibilidades. Contrato 075, 2020) se solicitara a Betel Import Service S.A.S manifestación bajo la gravedad de juramento consistente en que no estaba inmerso en causales legales que le impidieran la suscripción del contrato 075 de 2020. He aquí en pocas palabras, como se representa la importancia del cumplimiento contractual por parte de los contratistas del Estado, para adquirir experiencia y no tener una hoja de vida desacreditada producto del decreto de caducidad por parte de determinada entidad estatal, del cual resulta la inhabilidad por 3 años, que no permitirá la elección de la oferta en futuros procesos contractuales, porque como se visualizó, el contratista no debe violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Volviendo sobre al estudio de las cláusulas octava, novena y décima; en la (Cláusula Octava: Caducidad. Contrato 075, 2020) el Instituto de Tránsito del Atlántico se reservaba el derecho de declarar la caducidad administrativa del contrato mediante resolución motivada por cualquiera de las causales previstas en el (Artículo 18 de la Ley 80, 1993), que a letras expresa:

La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

Ahora bien, si el Instituto hubiese declarado la caducidad o la terminación unilateral, haría efectiva la cláusula penal que comprendería una sanción pecuniaria correspondiente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, contemplada en la (Cláusula Novena: Cláusula Penal. Contrato 075, 2020).

Pese a ello, se debe tener en consideración que el proceso sancionatorio, propio de los supervisores e interventores, contiene unos parámetros claros. Por tal motivo, el procedimiento en caso de incumplimiento, establecido en la cláusula décima, debe analizarse junto con la cláusula décimo séptima; ésta es la atinente a la supervisión del contrato, que fue casi que colegiada al asumirla la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto de Tránsito del Atlántico, sin perjuicio de que la directora estaba facultada, según la estipulación, para designar un nuevo supervisor de dicho contrato, en cualquier etapa de ejecución y sin entenderse modificado el mismo.

Dado que desde la etapa precontractual existió una adecuada planeación por parte de la entidad, la vigilancia del proceso fue acertada, por poner de presente una supervisión y no una interventoría, a pesar de que en todos los contratos estatales que se suscriban se deba utilizar, generalmente, una u otra figura; pero en este caso, era procedente la supervisión para asegurar el cabal cumplimiento del objeto del contrato 075 del 19 de marzo de 2020.

Para ilustrar de manera más clara su distinción, y en consecuencia, la utilidad de una u otra herramienta de vigilancia del contrato estatal, (Colombia Compra Eficiente, 2016) manifiesta: “La diferencia principal entre la supervisión y la interventoría consiste en que el interventor es una persona externa a la entidad que adelanta funciones técnicas mientras que el supervisor es funcionario de la entidad que no sólo cuenta con funciones técnicas, sino también de índole administrativa, contable, financiera y jurídica”.

En otras palabras, los supervisores son los vinculados a la entidad estatal por libre nombramiento y remoción, por carrera administrativa o por provisionalidad; por el contrario, los interventores son los vinculados al Estado, por regla general, por concurso de méritos, o también por proceso de mínima cuantía, como ya se había

estudiado en capítulo III, 4.2. Urgencia Manifiesta. Es menester señalar lo dispuesto en el (Artículo 83 de la Ley 1474, 2011): “Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”.

En efecto, (Otalvaro, 2020) anota que: “En la interventoría se exige un conocimiento más especializado que en la supervisión, pero en ambas figuras el interventor o supervisor, debe estar atento, no solo desde el acta de inicio hasta el acta de terminación, sino también de la liquidación y del cierre del expediente contractual, según el artículo 2° de la Ley 1882 de 2018. Es por esto, que el supervisor o interventor debe estudiar los documentos del proceso desde su designación, porque será el responsable, así no tenga experticia en alguno, de los roles técnico, jurídico, financiero y contable del proceso contractual objeto de supervisión o interventoría, debido a la responsabilidad disciplinaria, fiscal, penal y civil de la actuación. Por todo, debe el garante del proceso, que es el supervisor o interventor, rodearse de las personas idóneas en cada uno de los roles”.

Así pues, el fundamento legal de las potestades a cargo del supervisor o interventor se halla en el (Artículo 84 de la Ley 1474, 2011) , que versa sobre:

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Simultáneamente, en cumplimiento de los principios del debido proceso, derecho de defensa, transparencia, publicidad, entre otros; el interventor o supervisor al comprobar incumplimiento por parte del contratista, puede utilizar la herramienta jurídica de control y cumplimiento, solo cuando el contrato se esté ejecutando, que le brinda la Ley 1474 de 2011, que recibe el nombre de Proceso Administrativo Sancionatorio, donde el supervisor o interventor tiene la calidad de sujeto activo y la persona natural o jurídica, con relación contractual con el Estado y en condición de incumplimiento, enviste la calidad de sujeto pasivo.

En ese sentido, el proceso tiene como fin la imposición de multas, sanciones y la efectividad de las cláusulas penales, como las que el Instituto, a través del supervisor, le hubiese podido efectuar al contratista por estar incumpliendo las obligaciones contractuales sino se encontrara previsto el procedimiento en caso de incumplimiento de la cláusula décima. Todo esto, dentro de un contexto de legalidad, donde el supervisor e interventor realiza informes, convoca a audiencia al contratista y llama en garantía a la aseguradora; la cual, admite suspensión, y se toma la decisión sobre si hay lugar o no a sanción, sobre la cual solo procede recurso de reposición; en armonía con el (Artículo 86 de la Ley 1474, 2011).

Desde este ángulo, se puede apreciar el Proceso Administrativo Sancionatorio como arma que podía tener la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto de Tránsito del Atlántico, encargada de la supervisión del contrato analizado. Eso es, pues, distinto a la prevalencia de lo establecido en el contrato para las circunstancias de incumplimiento por parte de Betel Import Service S.A.S, pues la (Cláusula Décima: Procedimiento en caso de incumplimiento. Contrato 075, 2020) subraya:

Ante el incumplimiento total o parcial del presente contrato y de alguna(s) de las obligaciones por parte del contratista, el Instituto, en cabeza del supervisor de contrato, adelantará el siguiente procedimiento: 1) Requerirá al contratista por escrito cuando se perciba el no cumplimiento oportuno de una o varias obligaciones pactadas y le exigirá en plazos ciertos y perentorios que cumpla con la(s) obligación(es) que está incumpliendo. 2) Si ante este primer requerimiento el contratista persiste en el incumplimiento o no cumple dentro del plazo pactado, requerirá nuevamente y por segunda vez al contratista por escrito y con los plazos perentorios y ciertos, remitiendo copia de dicho requerimiento al despacho de la directora. 3) Si persiste el incumplimiento, la Dirección General del Instituto impondrá la sanción correspondiente debiendo anexar a la misma los siguientes documentos: (i) Concepto técnico donde precise la(s) obligaciones incumplidas, el valor de ejecución al que corresponde tal incumplimiento, y los daños y perjuicios que el incumplimiento está o puede generar para el Instituto (ii) Copia de las diferentes comunicaciones cruzadas entre el contratista y el Instituto sobre el particular (ii) Las demás pruebas documentales pertinentes al caso. 4) El acto administrativo a través del cual se impongan las sanciones a que haya lugar (multa, cláusula penal pecuniaria, caducidad, etc.) se notificará al contratista acorde con el procedimiento establecido en el

Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo. 5) En firme la resolución sancionatoria, se comunicará a la dependencia administrativa y financiera el proceso adelantado para que efectúen los descuentos a que haya lugar.

Otro corolario es que, el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, pactaron las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, con ajuste a lo establecido por el (Numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80, 1993) en las cláusulas décima cuarta, décima quinta y décima sexta del contrato 075 de 2020, respectivamente de interpretación, modificación y terminación unilateral, en donde el Instituto de Tránsito del Atlántico se atribuye prerrogativas fruto de su naturaleza estatal, en correspondencia con los (Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80, 1993), que erigen lo siguiente:

Artículo 15°. De la interpretación unilateral. Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.

Artículo 16°. De la modificación unilateral. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato.

Artículo 17°. De la terminación unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2o. <Aparte subrayado del numeral 2o.

CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Hay otro aspecto, entre tantos, que merece análisis: Las garantías del contrato 075 de 2020, para lo que cabe recalcar, la conclusión a la que se llegó en el capítulo III, 4.2. Urgencia manifiesta; cimentado en el (Parágrafo 3º artículo 3.4.1.1 del Decreto 734 de 2012, 2012), que textualmente fija que “en la contratación directa no será obligatoria la exigencia de garantías, según lo determine el estudio previo correspondiente atendiendo la naturaleza y cuantía del contrato respectivo”.

En aquella oportunidad, se comentaba que por ser la urgencia manifiesta una modalidad de la contratación directa, en ella tampoco era obligatoria la constitución de garantías, salvo que la cuantía y naturaleza así lo demande, caso en el cual, desde el estudio previo la entidad contratante tenía la opción de solicitarlas al contratista.

Dentro de ese marco, se encuentra en el (Contrato 075, 2020) que el Instituto de Tránsito del Atlántico solicitó a Betel Import Service S.A.S constituir a su nombre garantía para amparar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, lo que lleva a la revisión del estudio previo para observar la descripción de la cantidad y la cualidad de las garantías requeridas por la entidad; indagación que permite dar cuenta en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento de estudio 3.8. Garantías, 2020), no solo de la garantía de cumplimiento y de calidad que solicitó el Instituto de Tránsito del Atlántico sino además de lo eficaz y trascendente que fue la elaboración de los estudios previos, pues en el caso de que el Instituto no los hubiese realizado, no habría soporte escrito del que se pudiera extraer la carga en cabeza Betel Import Service S.A.S, debido a que la resolución 118/20 de urgencia manifiesta en el Instituto, como se percibió, solo se remitió a motivar el decreto de urgencia manifiesta, y a respaldar la contratación de forma directa. Todo lo anterior, se fundamenta jurídicamente en lo expresado por el (Artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082, 2015), que anota: “En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos”.

De cualquier modo, la garantía que constituyó el contratista, que consta en la (Cláusula Décimo Novena: Garantías. Contrato 075, 2020), consistía en que: “Dentro

de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la firma del contrato, el contratista debe constituir por su cuenta y a nombre de la Instituto, garantía que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, expedida por una compañía de seguros, legalmente establecida en Colombia, que ampare los siguientes riesgos: A) Cumplimiento del contrato: Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del mismo y cuatro (4) meses más. B) Calidad del bien: Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses más. PARÁGRAFO: Durante el término del contrato el contratista debe mantener vigente la garantía única y ajustar su valor anualmente, conforme el incremento del salario mínimo, y siempre que se produzca alguna modificación en el plazo y/o valor del contrato; o en el evento en que se produzca la suspensión temporal del mismo”.

De esta cláusula, nace la justificación de la cláusula décima séptima que posibilita volver al punto de la Supervisión en función de la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto de Tránsito del Atlántico, pues dentro su rol administrativo, conforme al (Inciso 2 del artículo 83 de la Ley 1474, 2011), se puede percatar la obligación que tenía de actualización y seguimiento de las pólizas, con el fin de lograr que Betel Import Service S.A.S ejecutara satisfactoriamente el contrato; sin embargo, se extralimitó en la vigencia de las mismas, teniendo en cuenta la naturaleza y el término del contrato. Así mismo, el seguimiento administrativo del supervisor indicado, comprendía la verificación del pago de los aportes a seguridad social de los trabajadores de Betel Import Service S.A.S; lo cual, llama la atención por la instantánea ejecución del objeto contractual, que se adapta a (Cláusula Vigésima Primera: Cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social Integral. Contrato 075, 2020), que afínca: “El contratista aportará la certificación del pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social integral (Salud, pensión, riesgos laborales), pudiendo incluso el Instituto imponer multas sucesivas a el contratista hasta tanto se acredite el cumplimiento de dichos aportes. Cualquier adulteración que se presente en las planillas o pagos de la seguridad social, dará lugar a la terminación del contrato”.

De otro lado, un punto de consideración para la investigación que se adelanta, lo encierra el perfeccionamiento del contrato estatal en armonía con el (Artículo 41 de la Ley 80, 1993), que dispone:

(..) En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42° de esta 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.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, 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.

Tal como lo manifiesta la Dra. (Otalvaro, 2020), la contratación directa a través declaratoria de urgencia manifiesta, debe ser para las entidades estatales el último recurso, ya que al ser muy expedita, más adelante se puede tornar muy perjudicial porque es algo así como la premisa “te dejo, pero te controlo”.

Esto significa que, muy difícilmente en el escenario de la urgencia manifiesta, de la permisividad de, entre otras cosas, no tener que realizar estudios previos y elevar el contrato a escrito, no sobrevengan consecuencias de fondo y forma de esos contratos estatales suscritos bajo dicha modalidad. Aunque para muchos, si se puede prescindir de contrato escrito con todas las estipulaciones, como las que se han estudiado en la contratación del Instituto de Tránsito del Atlántico, con mucho más motivo se puede hacer lo mismo respecto de los estudios previos, en razón a la sola declaratoria de urgencia manifiesta.

Finalmente, bien sea por el acuerdo previo de la remuneración a favor del Betel Import Service S.A.S, por curarse en salud en lo concerniente a sobre costos, o por la premisa jurídica, como la de la Dra. (Otalvaro, 2020): “Los particulares hablan y las entidades públicas escriben”, el Instituto de Tránsito del Atlántico suscribió el contrato, con inquietudes de forma, y no de fondo sobre su actuación contractual, pero que en todo caso, se apartó de lo dispuesto en el artículo 41° de la Ley 80 de 1993, sin entrar en ilegalidad, incluso, brindándole seguridad jurídica al proceso a pesar de estar al margen del procedimiento en su considerado sentido estricto. De este modo, suscribió el contrato clausulando respecto a su perfeccionamiento y liquidación lo que se transcribe adelante:

(Cláusula Vigésima Cuarta: Perfeccionamiento y Ejecución. Contrato 075, 2020). El presente contrato se entiende perfeccionado con la firma de las partes y para su ejecución se requiere la expedición del registro presupuestal respectivo.

(Cláusula Vigésima Quinta: Liquidación. Contrato 075, 2020). Cuando se requiera, el presente contrato se liquidará de común acuerdo por las partes dentro de los cuatro (04) meses siguientes contados a partir de su finalización o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o de la fecha del acuerdo que lo disponga, de conformidad con lo previsto en los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 61 de la ley 80 de 1993.

A este propósito, después del acta de recibo a satisfacción por parte del Instituto de Tránsito del Atlántico, la entidad y el contratista debían proceder al cierre financiero del contrato 075 de 2020, clausurando lo aludido en la vigésima quinta cláusula; aunque lo contemplado en ella relativa a la liquidación bilateral sin perjuicio de otro término de acuerdo, hubiese podido no efectuarse al estar en un plano de discrepancia donde el Instituto de Tránsito del Atlántico podía, durante los dos meses siguientes, liquidar unilateralmente el mismo a través de acto administrativo motivado susceptible de recursos, o donde las partes hubiesen podido, durante los 24 meses siguientes, acudir a lo jurisdicción contenciosa para que se liquidara judicialmente el contrato 075 con la posibilidad de peritaje para evaluar si había lugar al reconocimiento de algún valor.

Esto llevaría a la conclusión de que en situación de urgencia manifiesta impera el tiempo, para lo cual es de recibo afirmar que el contrato 075 suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, por ser un contrato celebrado con el fin de suplir con celeridad la necesidad que presentaba la entidad contratante, se fija un plazo de 5 días hábiles después de la suscripción del contrato, así mismo, se pacta en el mismo negocio jurídico que el contratista 5 días hábiles después a la celebración del contrato debe aportar garantías que cubran: A. El cumplimiento del contrato: Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del mismo y cuatro (4) meses más. B. Calidad del bien: Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses más. También hace referencia a que, durante el término del contrato, el contratista debe mantener vigente la garantía única y ajustar su valor anualmente, conforme el incremento del salario mínimo, y siempre que se produzca alguna modificación en el plazo y/o valor del contrato; o en el evento en que se produzca la suspensión temporal del mismo. El acta de recibo final por parte del supervisor, como se vio, no se puede obtener; por lo cual, anteriormente se analizaban los supuestos presentados con la misma.

6.1.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020, TRA01, OOO124 del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020

El contrato 075 del 19 de marzo de 2020, estipula:

(Cláusula Séptima: Disponibilidad presupuestal. Contrato 075, 2020).  
El presente contrato se pagará con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2020.TRA.Ol.000124 del 18 de marzo de 2020, 21020101 Materiales y Suministros del Presupuesto de la Vigencia Fiscal de 2020.

Alrededor de ello, la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto de Tránsito del Atlántico autorizó la suma de \$4.000.000, mediante el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP - referenciado arriba en la cláusula séptima del contrato 075 de 2020, de conformidad con el (Estudio previo fechado marzo de 2020.Elemento 3.5. Valor estimado del contrato y justificación del mismo, 3.5.1. Certificado de Disponibilidad presupuestal, 2020).

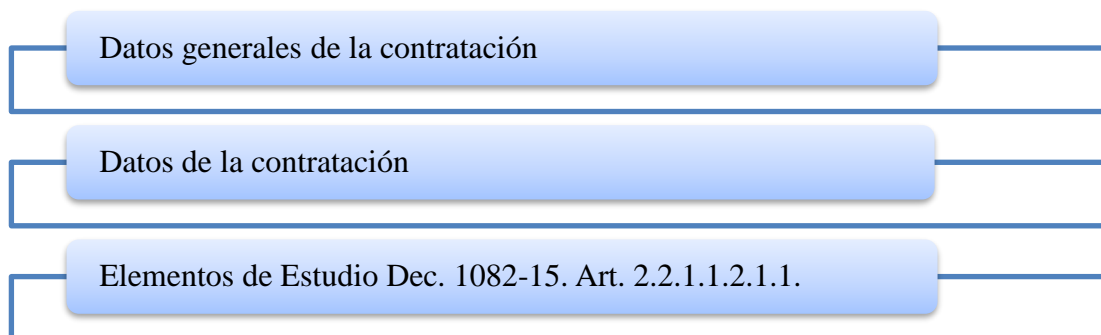
Análogamente, cabe preguntarse quienes eran los integrantes del comité de contratación de la entidad, o si alguna dependencia oficiaba como comité evaluador de la propuesta de Betel Import Service S.A.S que posteriormente fue aceptada mediante comunicación, para determinar la idoneidad y experticia de los miembros del cuerpo colegiado; puesto que el comité de contratación del Instituto de Tránsito del Atlántico, tenía tres roles que debía cumplir para determinar la favorabilidad de la propuesta presentada por el contratista, éstos son los siguientes: El primero, el rol jurídico que cumplió al seleccionar la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta; el segundo, el rol técnico para identificar los bienes sanitarios conforme al (Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 3. Objeto Contractual, 3.2.2. Clasificación UNSPSC y 3.2.3. Especificaciones del Objeto Contractual, 2020); y el tercero, el rol financiero, que realizó por un lado, el estudio del mercado materializado en el estudio previo del contrato 075 de 2020; y por otro, la verificación de disponibilidad presupuestal del Instituto de Tránsito del Atlántico, de la que tuvo que resultar un registro presupuestal, como requisito de ejecución, que no se evidencia en los elementos subidos al Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, ni tampoco se detalla en el Certificado de Disponibilidad de presupuestal, hecho que genera inquietud sobre la ejecución del contrato 075, pues era requisito indispensable para su ejecución, a pesar de que la Cláusula Vigésima Cuarta lo estipulara así, y en el CDP se estipulara un rubro comprometido, en lugar de evidenciar cuánto era el recurso para contratar con el que contaba la entidad.

Habría que decir también que, la imputación presupuestal que realiza la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto de Tránsito del Atlántico en el (Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020, TRA01, OOO124 del 18 de marzo. Contrato 075, 2020), discriminada por el rubro 21020101, por concepto de materiales y suministro, donde se comprometen para la contratación \$4.000.000, tiene como fuente financiamiento recursos propios de la vigencia fiscal 2020, porque en los casos donde en el plazo no se alcanza a ejecutar el contrato durante la vigencia, se debe elevar solicitud al Consejo Municipal o Distrital para que apruebe la utilización de vigencias futuras, y con ello constituir una reserva de apropiación, que terminará en un nuevo Certificado de Disponibilidad Presupuestal; y por consiguiente, un nuevo registro presupuestal como presupuesto de ejecución del contrato durante la nueva vigencia, para evitar que los recursos destinados por el Gobierno no disminuyan durante la siguiente vigencia, como castigo por la no ejecución del presupuesto asignado.

6.1.3. Estudios previos, del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 2020  
Declaratoria de urgencia manifiesta.

Ahora, se examinarán dos esferas del estudio previo, que determinan el alcance de la contratación directa a través de urgencia manifiesta por COVID – 19 en el Instituto de Tránsito del Atlántico, las cuales son las siguientes: La esfera de los aspectos de fondo del estudio previo y la esfera de los aspectos de forma y utilidad del mismo.

En primer lugar, la esfera de los aspectos de fondo del estudio previo fechado marzo de 2020 se puede ver representada de manera general en el siguiente gráfico (1):



En vista de esos datos, el primer aspecto de fondo, contenido en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 1. Datos generales de la Contratación., 2020), da razón de que la necesidad del Plan Anual de Adquisiciones 2020 se basaba en el suministro de elementos de limpieza, desinfección, antisépticos y protección industrial para prevenir la propagación y contagio del COVID – 19 en todas las sedes del Instituto de Tránsito del Atlántico: Barranquilla, Sabanagrande y Soledad (Parque Didáctico).

El próximo aspecto de fondo del estudio previo, es el que se comentaba en el punto 6.1.1. Contrato 075 de 2020 suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, fechado 19 de marzo de 2020, que alude la tipología contractual, pues en esa oportunidad se mostraba que el contrato 075 de 2020 tenía en su encabezado como tipo contractual la prestación de servicios de apoyo a la gestión, y en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 2. Datos de la Contratación., 2020) se precisa la compraventa como tipo de contrato; lo cual lleva a estudiar esta vez, la prevalencia del tipo de contrato cuando existen imprecisiones en el estudio previo y en el contrato, debiendo resaltar que el estudio previo realizado por el Instituto de Tránsito del Atlántico se constituye realmente como el pliego de la actuación contractual, por establecer las reglas del contrato en virtud al escaso tiempo para contratar producto de la urgencia manifiesta; en se sentido, (Colombia Compra Eficiente, 2016) precisa que: “Los pliegos contienen las reglas que rigen el Proceso de Contratación en aspectos tales como establecer los requisitos de participación de los oferentes, así como los criterios o factores de evaluación o calificación de sus

ofertas que permitan la escogencia de la mejor oferta para la Entidad Estatal; por tanto, es el reglamento del Proceso de Contratación”.

Es importante resaltar, que la entidad en el aviso de convocatoria tenía la posibilidad de fijar las directrices del proceso con el fin de que el contratista en su oferta le diera cumplimiento; sin embargo, el desarrollo del principio de publicidad realizado por la elaboración del estudio previo, la entidad le resto cumplimiento al no subir los anteriores documentos referenciados al SECOP.

Por ello, resulta que lo establecido en el estudio previo que contienen los lineamientos para las partes, como si del pliego de condiciones se tratara, prima sobre lo establecido en el contrato; por consiguiente, la tipología del contrato estatal 075 de 2020 es la compraventa; “que es un contrato en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero”, según el enunciado normativo del (Artículo 905 de la Ley 410, 1971). Esta tesis de prevalencia antes planteada, permite concebir las particularidades y el rompimiento de reglas generales en la contratación estatal, específicamente en contratos celebrados de forma directa mediante la urgencia manifiesta, pues cualquiera creería que, a simple vista, el contrato 075 es una prestación de servicios, pero al entrañarlo se vislumbra sin lugar a dudas una compraventa; no solo por las razones arriba descritas, sino porque el estudio previo realizado por el Instituto de Tránsito de Atlántico, no solo estableció las condiciones del contrato, sino además, las de interpretación de dicho estudio, dándole un carácter un alcance reglamento de la actividad contractual. No obstante, es menester prestarle relevancia al hecho de que el Instituto de Tránsito del Atlántico solicita al contratista, en la cláusula vigésima primera el cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social Integral, estipulación que es propia de un contrato de prestación de servicios como el que se analiza y no de una compraventa, lo que da cuenta de una extralimitación de facultades por parte de la entidad estatal producto de estipulaciones ajenas a la tipología contractual de compraventa o de un simple error del personal humana al momento de redactar la minuta del contrato, pero que podría constituir una violación de los principios de planeación y transparencia.

En continuidad del tercer aspecto de fondo del (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3. Elementos del estudio (Decreto 1092 de 2015 Sección 2. Subsección 1. Planeación artículo 2.2.1.1.2.1.1.), 2020), se pueden observar los puntos siguientes:

El primero, relativo al (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.1. Descripción de la necesidad que se pretendía satisfacer con el proceso de contratación, 2020), basado en

la misión institucional de la entidad atlanticense, en aras de garantizar un ambiente laboral sano, no solo a los empleados sino a los usuarios de la misma, de conformidad con las medidas adoptadas a nivel nacional y territorial para mitigar la pandemia.

El segundo, del (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.2. Objeto a contratar, especificaciones, autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución, 2020), sobre el que se debe resaltar el objeto del contrato ya tratado, la clasificación UNSPSC de los bienes adquiridos y las especificaciones del objeto contractual, representados, respectivamente, en los gráficos (2 y 3) de a continuación:

<b>GRUPO</b>	<b>SEGMENTO</b>	<b>FAMILIA</b>	<b>CLASE</b>	<b>PRODUCTO</b>
(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131608 - <b>Jabones</b>
(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131626 - <b>Desinfectante de manos</b>
(E) Productos de uso final	48000000	46180000	48182001	46182001 - <b>Máscaras</b>
(E) Productos de uso final	51000000	51100000	511027100	51102710 - <b>Antisépticos basados en alcohol</b>

En el anterior gráfico (2), de acuerdo con el numeral 1º del artículo 2,2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, se señaló la descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado, en la medida de lo posible con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios.

<b>Nro.</b>	<b>Descripción</b>
<b>1</b>	Mascarilla Blanco N. 95
<b>2</b>	Tapaboca sencillo
<b>3</b>	Jabón líquido antibacterial
<b>4</b>	Alcohol
<b>5</b>	Guantes látex quirúrgicos
<b>6</b>	Gel antibacterial
<b>7</b>	Toallas de mano
<b>8</b>	Envase plástico rectangular
<b>9</b>	Hipoclorito de sodio

<b>10</b>	Ácido muriático
<b>11</b>	Blanqueador
<b>12</b>	Desinfectante
<b>13</b>	Varsol
<b>14</b>	Detergente en polvo
<b>15</b>	Guantes domésticos
<b>16</b>	Umplavidrios

El gráfico (3) de atrás, representa los elementos adquiridos; sobre lo que hay que anotar que no contempló la cantidad de cada uno de ellos, circunstancia que faltó para realizar un completo y preciso sondeo del mercado, en cuanto a cantidad, calidad y precio, evitando con ello, malos interpretaciones en los manejos de los recursos destinados para obtenerlos.

El tercero, trató de las obligaciones de las partes en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.3. Obligaciones del contratista y del Instituto de Tránsito del Atlántico, 2020): Para Betel Import Service S.A.S, las de suministrar los elementos solicitados en el menor tiempo posible, entregar en buenas condiciones de los mismos, y cumplimiento de las especificaciones técnicas y administrativas. Para el Instituto de Tránsito del Atlántico, las de cancelar al contratista en la forma y términos establecidos en el contrato, suministrar oportunamente la información que requería el contratista para el cumplimiento de sus obligaciones, y la realización de la supervisión del contrato.

El cuarto, giró en torno al (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.4. Modalidad de selección, justificación y fundamentos jurídicos, 2020), para lo cual fue escaso el soporte al solo referirse a la declaratoria de estado de emergencia como fundamento de la escogencia de la contratación directa como modalidad de selección. Pues como se había precisado, para motivar la modalidad es menester, primeramente, adecuar el componente fáctico a una causal de contratación directa, y si esta era la urgencia manifiesta, adecuarlo en una de sus modalidad contenidas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993. A continuación el gráfico (4) que representa la modalidad de selección, justificación y los fundamentos jurídicos:

<b>3.4 Modalidad de selección, justificación y fundamentos jurídicos.</b>	Teniendo en cuenta la declaración de estado de emergencia, la modalidad será contratación directa.
---	--



Ahora bien, al contemplar circunstancias de coexistencia de otras causales junto con la de urgencia manifiesta, se examina que, según la fundamentación de la modalidad de selección en los estudios previos presentados por el Instituto de Tránsito del Atlántico, no coexisten unas causales diferentes a la de la declaratoria de urgencia manifiesta; por lo tanto, solo plasmaron esta causal debido a la posibilidad de poder contratar todo aquello que su objeto contractual fuese la mitigación del COVID – 19, bajo la modalidad de contratación directa. Sin embargo, lo anterior como análisis personal, ya que la entidad en sus documentos de planeación (estudios previos) no hizo mayor énfasis en la sustentación de la modalidad de selección ni añadió una explicación ardua sino somera, como ya se manifestó. Aunque se puede connotar una coexistencia equivoca cuando se abordó el punto de la tipología contractual que establece el contrato 075, que alude a la prestación de servicios de apoyo a la gestión, confundiendo: 1. La tipología contractual con esta modalidad de contratación directa. 2. La génesis de los tipos contractuales.

El quinto, fue objeto de estudio en el subcapítulo 6.1, 6.1.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020, TRA01, OOO124 del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020, relativo al valor estimado del contrato y su justificación, contenido en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.5. Valor estimado del contrato y justificación del mismo, 2020). No obstante, se debe añadir dos aspectos adicionales que trae: A. La variable para calcular el presupuesto oficial para el contrato 075 de 2020 fue el comparativo de precios de las cotizaciones suministradas que son soporte para el estudio de precio y del sector; lo cual, demuestra el cumplimiento del rol financiero del comité de contratación del Instituto de Tránsito del Atlántico. B. La forma de pago del contrato se efectuó por parte de la entidad en un solo pago, luego de la presentación de la factura con soporte de pagos al día en el Sistema de Seguridad Social Integral y de aportes parafiscales, y el recibido a satisfacción por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad, encargada de la supervisión del contrato 075.

El sexto, en cumplimiento del principio de selección objetiva, la entidad contratante determinó los criterios para la selección de la oferta más favorable, estableciendo los requisitos habilitantes, los factores de evaluación, reglas de desempate y el análisis de los riesgos y forma de mitigarlos, que quedó sin abordarse por parte del Instituto en el punto séptimo, que a pesar de considerarse como buena fe, en circunstancias de urgencia y de excepcionalidad hubiese podido ser mejor determinarlo.

Sobre los requisitos habilitantes, no se aplicó la capacidad financiera y organizacional, pero sí las capacidades jurídicas y de experiencia, respecto de las

cuales hay que anotar que, para prever posibles sobrecostos, inflación de precios y detrimento patrimonial, el Instituto de Tránsito del Atlántico solicitó la propuesta con cotización de los bienes que iba a adquirir, aunado a la petición de certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica contratista, antecedentes disciplinarios, fiscales, judiciales, y de cumplimiento de obligaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y aportes parafiscales; que junto con el acreditamiento de mínimo un contrato suscrito cuyo objeto, obligaciones, alcances o condiciones fueran igual al objeto de la invitación o comprendiera dentro de sus actividades, las que formaban parte del contrato que se celebraría, materializado en el 075 del 2020, permitirían seleccionar la oferta más favorable como en efecto sucedió, por ser de la cadena logística. Esto demuestra la relevancia que tienen los estudios del mercado como garantía de la transparencia y la selección objetiva; como lo manifiesta (Cano, 2016): “Realizar estudios de mercado para un proceso de contratación y adquisición de bienes o servicios demanda un trabajo complejo para los funcionarios encargados del proceso de contratación pública; actualmente herramientas como los informes intersectoriales, las cotizaciones, las publicaciones realizadas por las entidades públicas que ejercen control o por sus procesos tienen información de los diversos sectores de la economía, son las fuentes para preparar los documentos necesarios para cumplir con la planeación de las compras públicas, tal y como lo demanda el Estatuto Colombiano de Contratación”.

Respecto de los factores de evaluación y las reglas de desempate, contempladas en el (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.6. Criterios para seleccionar la oferta más favorables, 2020), el Instituto de Tránsito del Atlántico seleccionó como contratista a Betel Import Service S.A.S, mediante comunicación de aceptación de la oferta, por ser la de menor precio y cumplir las condiciones de exigencia; para lo que contempló previamente el evento de empate, en donde la entidad contratante hubiese tomado la de presentación primera en el tiempo.

El octavo y noveno punto del (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.9. Interventoría o Supervisión, 2020), que se refirió a las garantías y a la supervisión, dejando constancia de que no aplicaba la interventoría por no superar la menor cuantía, fue abordado en el subcapítulo 6.1, 6.1. Contrato celebrado directamente por la urgencia manifiesta.

El décimo punto del (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.10. Plazo de ejecución del contrato, 2020), obedeció al plazo de ejecución; el cual fue, desde la suscripción del contrato hasta cinco días, a partir de la suscripción del acta de inicio previo al

cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, dispuestos en el artículo 41° de la Ley 80 de 1993.

El décimo primero y décimo segundo punto del (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.11. Liquidación del contrato - 3.12. Sometimiento a acuerdo comercial, 2020), fue relativo, respectivamente, al plazo de liquidación de cuatro (4) meses contados a partir de la terminación del plazo de ejecución y al no aplicado sometimiento a acuerdo comercial del contrato.

El último y décimo tercer punto, dejó constancia que el Instituto de Tránsito del Atlántico cumplió con el deber de análisis de las entidades para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, de conformidad con el (Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.13. Constancia del cumplimiento del deber de análisis de las entidades estatales, 2020).

Por otro lado, en segundo lugar, la esfera de los aspectos de forma y utilidad del estudio previo fechado marzo de 2020, atiendo a que, en virtud del (Artículo 74 del Decreto 1510 compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, 2013), señala que: “Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la entidad estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”. (EL SUBRAYADO ES NUESTRO).

La estructura normativa atrás descrita, lleva a preguntarse sobre ciertos aspectos de su contenido que no guardan congruencia con lo contemplado en el (Parágrafo 1° artículo 3.4.1.1 del Decreto 734, 2012), que señala:

En caso de urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declara hará las veces del acto a que se refiere el presente artículo, y no requerirá de estudios previos. (EL SUBRAYADO ES NUESTRO).

Para hallar el alcance que tiene la contratación directa por urgencia manifiesta por COVID – 19 en el Instituto de Tránsito del Atlántico, resulta de suma relevancia, verificar diferentes circunstancias objetivo – normativas de incoherencia que se pueden presentar. Pues bien, las dos disposiciones tienen en sí misma una contradicción que lleva a tener dos inquietudes: La primera, si se deben realizar o no estudios previos, cuando estemos en presencia de una contratación directa por

urgencia manifiesta. La segunda, si es jurídicamente viable que una entidad estatal realice estudios previos en una contratación directa por urgencia manifiesta.

Se creería entonces que, lo dispuesto por el párrafo 1° artículo 3.4.1.1 del Decreto 734 de 2012, estuviera indicando que rotundamente no se deben hacer estudios previos para contratos que se celebren directamente por urgencia manifiesta; lo que de cierto modo llevaría a la conclusión de que no se regulan condiciones contractuales como el plazo de ejecución, mecanismos alternativos de solución de controversias, del asignado para hacerle el seguimiento y control al contrato y las obligaciones derivadas de la relación contractual; lo cual contradice, la tesis referida en la (Circular Conjunta No. 014, 2011), que alude a que: “Esta causal no requiere la elaboración de estudios previos. No significa lo anterior que la administración pública, pueda obrar de forma arbitraria e irresponsable, pues todas las decisiones que adopte deben ser razonadas y responder a un análisis de los diferentes aspectos que afectan las situaciones que motivan su gestión”.

Pero si se analiza al detalle, si se acepta esta postura de que no se deben hacer estudios previos, pues simplemente no habría forma de tener con claridad un informe del estudio del mercado, lo que permite que hayan sobre costos, que implicaría desde el comienzo fallas en la etapa precontractual de estos contratos, máxime cuando se busca es una contratación eficaz y sencilla, sin atentar contra los principios de los procesos contractuales. Entonces ya no se estaría al frente de un simple desplazamiento de principios para garantizar otros, como es el caso de la igualdad versus economía, sino que ya se atentaría contra los que la misma contratación de urgencia pregonan, como lo son el de responsabilidad, transparencia y selección objetiva.

Tal postulado, responde entonces la segunda inquietud, en cuanto a que sería jurídicamente viable el estudio previo, tal como lo realizó el Instituto de Tránsito del Atlántico conforme a la normatividad vigente y prevaleciente en este proceso contractual en específico, como lo dispuesto en el artículo 74° del Decreto 1510 de 2013 compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, que precisa que la entidad cuando contrate de urgencia, no estará obligada a realizar estudios o documentos previos, que si bien no es garantista del todo, permite al menos dar la opción de elaborarlos, porque el hecho de no estar obligado a algo, no significa que no se puede hacer, y basado en una realidad a la que Kelsen en una de sus máximas se aproximó: "Lo que no está prohibido expresamente está permitido", desarrollada por (Luterstein, 2017) en la Revista Tribuna Internacional. Lo cual, brinda seguridad jurídica, a la entidad, al contratista, al proceso y a la legitimidad de toda actuación jurídica – contractual.

## **6.2. Límites legales para contratar directamente en situación de urgencia manifiesta:**

6.2.1. Teoría del abuso del derecho y la desviación de poder. 6.2.1. Artículos 42° y 43° de la Ley 80 de 1993

El (Artículo 42 de la Ley 80, 1993) describe la urgencia manifiesta y los casos en donde puede invocarse la misma.

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 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.

Pero con lo anterior se hace una muy buena introducción a lo que se quiere llegar con este acápite, puesto que la urgencia manifiesta al declararla toda la contratación de ciertos bienes, productos o servicios deben hacerse bajo la modalidad de contratación directa, modalidad que puede prestarse para poder llevar a cabo actos contrarios a la buena fe y moralidad. Pues la teoría del abuso del derecho nos afirma que son las actuaciones propias de un titular, pero el ejercicio de las funciones va en contra de la buena fe y los mandamientos constitucionales, principios, etc.

La contratación directa amparada bajo la causal de urgencia manifiesta, se convierte en un reto para las autoridades competentes de vigilar este tipo de contratos debido a que la especulación de precios contratados es muy común verla, más aun cuando el control de estos se ejerce tiempo después, así tal cual como lo expresa el (Artículo 43 de la Ley 80, 1993).

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.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Sobre el caso en concreto, el (Numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 , 1993) establece que: “(...) Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

Por tanto, el interrogante que queda como incógnita es ¿lo hacen para beneficio propio? O ¿escogen el producto por mejor calidad y mayor precio? La última no es correcta pues en los tiempos del COVID - 19 en muchos departamentos de Colombia han abierto investigaciones por el alto costo de los productos contratados, a partir de lo expresado en el artículo de periódico titulado: (Corrupción en contratación por alcaldes en medio de la pandemia, 2020).

Por otro lado, una de las contenciones al desvío del poder y a la mala administración de recursos, en medio de una situación de emergencia, son los controles que reciben dichos contratos, pero estos cuentan con un ítems que los coloca en desventaja; el cual es, la posterioridad; es decir, el posterior control desde la celebración de los mismos, cosa que no ayuda a la intervención precisa en el tiempo, y evitar que haya una desviación de los recursos públicos para lucrar a aquellos que se sirven de la corrupción.

Por este motivo, el (Artículo 43 de la Ley 80, 1993) explica las condiciones en las que se ha de ejercer el control de los contratos celebrados con causa a la urgencia manifiesta, como el 075 de 2020 del Instituto de Tránsito del Atlántico.

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.

Sin embargo, es necesario anotar que la Contraloría General de la República tiene funciones de vigilancia concomitantes a la celebración de los contratos, trayendo a colación la figura que recibe el nombre de Control Preventivo; la cual, ejerce la entidad en mención, y que en épocas de la pandemia causada por el COVID - 19, el Gobierno de la República de Colombia, a través del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, implementó formas para la correcta aplicación y fortalecimiento del control fiscal. Es por ello que, el Gobierno emite órdenes de que le permiten al organismo de control fiscal la facultad de ejercer el Control Preventivo en los contratos realizados en épocas de la pandemia causada por el COVID - 19. Por lo antes mencionado, el (Artículo 54 del Decreto 403, 2020) en su artículo 54° precisa:

Artículo 54°. Control Fiscal Concomitante y Preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponden exclusivamente al Contralor General de la República.

Así mismo, es claro el decreto al emitir la finalidad del mismo; la cual, consiste en proteger el recurso público evitando la tergiversación de los dineros del Estado, tal como lo expresa el (Artículo 55 del Decreto 403, 2020):

Artículo 55°. Finalidad del control fiscal concomitante y preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo tiene por finalidad garantizar la defensa y protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, que permita evaluar un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso,

de forma ordenada, sucesiva e interconectada y eventualmente advertir sobre la posible ocurrencia de daños al patrimonio público. El control concomitante y preventivo se regirá por los principios y sistemas de la vigilancia y control fiscal, teniendo en cuenta la calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio del respectivo sector y de sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se desempeña.

#### 6.2.2. Artículo 7° del Decreto 440 de 2020 del Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República de Colombia

El (Artículo 7 del Decreto 440, 2020) a letras expresa:

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.

El artículo antes mencionado es de gran importancia para el estudio investigativo, puesto que es el punto de partida de los decretos que siguieron después de él; aquí hacen alusión al artículo 215° de la Constitución Política de Colombia, donde efectivamente le da las facultades al Presidente de la República, Iván Duque Márquez, para emitir decretos con fuerza de ley para hacerle frente a la situación descrita en los artículos 212° y 213° de la Norma de Normas colombiana.

En ese sentido, en el Decreto 440 de 2020 se inicia invocando el concepto de urgencia manifiesta, traducido, como se encuentra plasmado, en el concepto de Contratación de Urgencia, que en resumidas cuentas le da la facultad a las entidades del Estado para contratar de manera directa todas los negocios jurídicos que



pretendan realizar con el fin único de darle cara a la situación de emergencia del país; incluso extiende la prerrogativa a las empresas exentas de la Ley 80 de 1993 y que tienen régimen propio, otorgándoles también las facultades para que puedan efectuar todas sus contrataciones bajo la modalidad de contratación directa.

#### 6.2.3. Decreto 444 del Ministerio de Salud y Protección Social de la Presidencia de la República de Colombia

El decreto objeto de estudio es emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social de la Presidencia de la República de Colombia, en donde se evidencia la creación de un fondo llamado Fondo para la Mitigación de la Emergencia. El anterior decreto es el mecanismo por el cual, utilizarían los recursos del Estado para la mitigación de la pandemia, este Fondo recibiría recursos de los diferentes sectores, tal como lo establece el (Decreto 444 del 21 de marzo, 2020):

Los recursos de los fondos de ahorro y estabilizaciones dispuestos en el decreto objeto de estudio, los recursos provenientes del fondo de pensiones territoriales, los recursos asignados en el presupuesto de la nación, los rendimientos financieros generados por la administradora de recursos, y los demás aquellos que determine el gobierno nacional..

#### 6.2.4. Decreto 537 de abril de 2020 – Contratación estatal en tiempos del COVID – 19 en Colombia

Este decreto adopta medidas con respecto a la contratación estatal para atender la realización de etapas en los procesos que ya venían adelantándose, pues no pueden detenerse, deben seguir adelante, pero con estrictas medidas a las cuales deben ceñirse para lograr su eficiencia. Igualmente, hace alusión a las audiencias públicas realizadas en los procesos de selección del contratista, así mismo como los procesos sancionatorios. El (Artículo 7 del Decreto 537 , 2020) contempla que:

Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social 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.

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior.

#### 6.2.5. Decreto 000141 del 13 de Marzo de 2020 de la Gobernación del Departamento del Atlántico

El (Decreto 000141, 2020) es para la Gobernación del Departamento del Atlántico el instrumento por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en territorio atlanticense, y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del COVID - 19 a la jurisdicción del Departamento. Así mismo en materia contractual, la misma entidad del Estado en el decreto declara la urgencia manifiesta en el Departamento del Atlántico con el fin de poder trabajar con más celeridad los procesos de contratación que tengan como fin la mitigación del virus COVID - 19.

### **6.3. Límites constitucionales para contratar directamente en situación de urgencia manifiesta:**

#### **6.3.1. Observancia de los principios de la contratación estatal: Transparencia, Economía, Responsabilidad, Selección objetiva**

En el Decreto 000141 emitido por la Gobernación del Departamento del Atlántico se puede analizar que en su parte resolutive ordena subir el documento en la página web de la entidad, haciendo referencia al principio de transparencia en temas de contratación pública, pues es el principio que va a darle la posibilidad a los oferentes o en este caso a la ciudadanía en general de conocer y poder controvertir las disposiciones que en él se encuentren. Por su parte es acertado haber decretado la emergencia sanitaria en el Departamento del Atlántico, puesto que con esta causal tendrían vía libre para poder contratar todo aquello, cuyo objeto sea la mitigación de la pandemia, bajo la modalidad de contratación directa, dando cumplimiento al principio de economía en el sentido de que todos los trámites se van a adelantar con celeridad en el tiempo, medios y gastos que impidan las dilaciones y retardos en la contratación de los productos, bienes o servicios que en este caso sean necesarios para la mitigación del virus.

A su vez los principios de selección objetiva y de responsabilidad se vieron reflejados en el transcurso del cumplimiento del decreto, y la contratación del Instituto de Tránsito del Atlántico, puesto su naturaleza obligacional era de tracto sucesivo; por lo que no se vieron reflejados al instante. Aunado, cabe anotar que, parte de que esos principios se cumplan cabalmente es responsabilidad de las entidades encargadas de ejercer control en los contratos estatales.

### **6.3.2. Control posterior al contrato celebrado en condiciones de urgencia manifiesta declarada por el Instituto de Tránsito del Atlántico**

6.3.2.1. El artículo 215° de la Constitución Política de Colombia como fundamento del Estado de Emergencia, declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con énfasis en la facultad de contratación directa

En la (Const., 1991, art. 215) se evidencian las facultades que tiene el Presidente de la República cuando se presentan los Estados de Emergencia, como el actual producto del COVID – 19. La disposición constitucional señala literalmente:

Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212° y 213° que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

En consecuencia, una de la facultades que tiene el Ejecutivo durante los Estados de Emergencia, verbigracia, el declarado por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, consiste en emitir decretos con fuerza de ley que le permitan hacerle frente a la situación que en ese momento sea, o para hablar más específicamente en la actualidad para hacerle a la mitigación de la pandemia COVID – 19; por lo tanto, tiene la facultad de plasmar en un decreto que toda la contratación del Estado, con respecto a entidades de orden nacional y territorial, se puede realizar bajo la contratación directa sin importar la cuantía ni el objeto, sin perjuicio de la potestad tributaria y presupuestal.

#### 6.3.2.2. Control fiscal

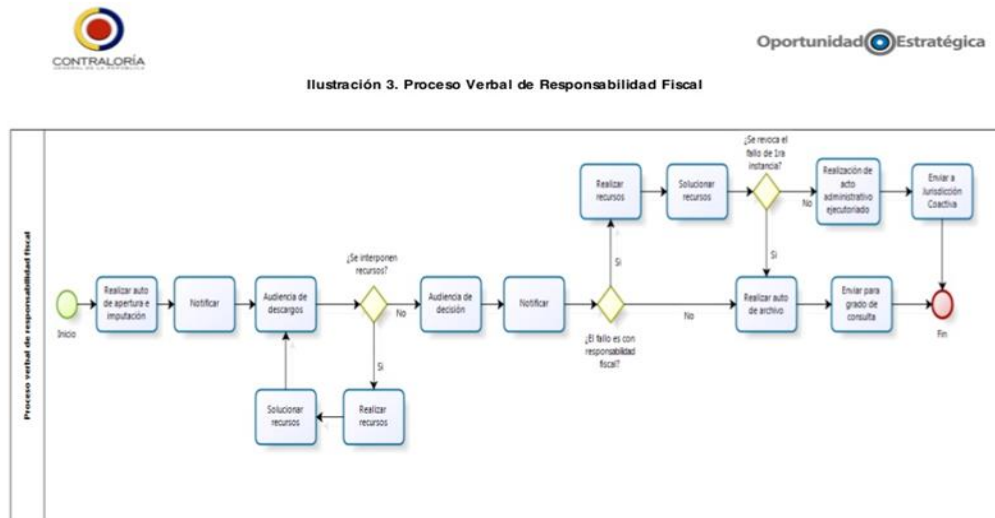
Luego del cumplimiento del artículo 43° de la Ley 80 de 1993 por parte del Instituto de Tránsito del Atlántico, ante un eventual proceso fiscal como resultado del proceso contractual 075, que se podría enmarcar en la incongruencia e incoherencia de la tipología contractual y del requisito de publicidad, y ejecución Registro Presupuestal; el cual, lo define el (Artículo 1 de la Ley 610, 2020) como:

Conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

El siguiente gráfico (5) sería el Diagrama General del Proceso, encontrado en el sitio web (CGR\_COLOMBIA):



Al lado de la anterior representación del proceso fiscal, se presenta la etapa de oralidad en el mismo, establecida a partir de la Ley 1474 de 2011, encontrándolo en el (Informe de flujos de procesos del Sistema de Aseguramiento Electrónico – SAE, 2013) diagramado como lo muestra el gráfico (6) así:



**Fuente:** Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011  
**Elaboración:** Oportunidad Estratégica

He de ahí, la importancia de la adecuación de la resolución 118/20 en las causales del artículo 42° de la Ley 80 de 1993, y el ajuste del contrato 075 de 2020 a las reglas legales y constitucionales, para prevenir un posible inicio de un proceso fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, pues la entidad al hacerlo dotó de garantía jurídica y legal al proceso contractual, sin perjuicio de las inquietudes sustanciales que podrían motivar una apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

## CONCLUSIONES

La pandemia COVID – 19 produjo la expedición de medidas excepcionales por parte del presidente de la República de Colombia, por medio de las declaratorias de Estado de Emergencia; de las cuales se sirvieron las entidades estatales para declarar la urgencia manifiesta que les permitió la contratación directa para la mitigación del virus.

Dentro de este panorama, se encontró el Instituto de Tránsito del Atlántico, que contrató directamente a través de urgencia manifiesta por COVID – 19 para la adquisición de elementos de limpieza, desinfección, antisépticos y de protección industrial con el fin de prevenir la propagación y contagio de la pandemia en todas las sedes de la entidad, situadas en Barranquilla, Sabanagrande y Soledad, debido a que, por la continuidad en la prestación del servicio durante el Estado de Emergencia, se requerían mecanismos de protección que ayudaran a su contención.

Razón por la cual, la investigación determinó el alcance de la contratación directa a través de la urgencia manifiesta por COVID – 19 en el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante el estudio de la figura de la urgencia manifiesta en materia de contratación pública, la revisión de adecuación de la resolución 118 en las causales del artículo 42° de la Ley 80, y la identificación de los límites legales y constitucionales del proceso contractual 075.

En ese sentido, del primer tópico atinente al estudio de la figura de la urgencia manifiesta en materia de contratación pública en Colombia, se concluye que la urgencia manifiesta nace como causal de la modalidad de selección de contratación directa, caracterizada por un trámite ligero, sencillo y expedito, procedente conforme a las causales establecidas en la Ley 1150 de 2007, y con observancia de los principios que rigen la actividad contractual del Estado; por ello, es menester que luego de la adecuación de una situación fáctica a la primera causal taxativa de contratación directa; ésta es, la urgencia manifiesta, se deba hacer una segunda adecuación de esos hechos en las causales o circunstancias de procedencia de la urgencia manifiesta contempladas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993; llámese la continua prestación del servicio, el inmediato futuro o el concepto temporal para establecer la urgencia de la actuación, los estados de excepción o la calamidad, o la fuerza mayor o desastre.

En el segundo tópico, que consistió en revisar si el contenido de la resolución 118/20 expedida por el Instituto de Tránsito del Atlántico se enmarcó dentro de las causales de urgencia manifiesta establecidas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993; se da cuenta de que el Instituto de Tránsito del Atlántico se encontraba dentro de un marco

en el cual, el tiempo era el factor determinante a la hora de contratar con el objetivo de conjurar la pandemia, pues no era suficiente para contratar como ordinariamente se hace, acorde a las modalidades de selección establecidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, y a los decretos que reglamentaban la materia.

Como consecuencia, se requería, en el marco de la pandemia COVID – 19, realizar operaciones contractuales que permitieran la prestación ininterrumpida del servicio y el suministro de bienes para combatir sus efectos en el marco del Estado de Emergencia declarado por la Presidencia de la República de Colombia; las cuales, se debían ejecutar conforme al mecanismo de selección del contratista denominado contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta, por ser el más ágil y simple, para continuar prestando el servicios y hacerle frente al Estado de Emergencia, aunque garantizando el principio de selección objetiva que impidiera la selección arbitraria, caprichosa y subjetiva por parte de la entidad estatal. Por lo anterior, es imperante establecer y definir que la resolución 118/20 del Instituto de Tránsito del Atlántico se adecuó a las causales de urgencia manifiesta contempladas en el artículo 42° de la Ley 80 de 1993, no solo por decretar medidas excepcionales, sino también por el cumplimiento del fondo de éstas; el cual es, su motivación.

Lo anterior refleja que la entidad no incurrió en el uso indebido de la urgencia manifiesta, aunado a que la contratación de urgencia por la pandemia COVID – 19, adelantada por el Instituto de Tránsito del Atlántico, no tuvo finalidad distinta a la de solventar la emergencia declarada. Sin embargo, fue indispensable realizar estudios previos, pues de las condiciones contractuales no se ocupó la resolución 118/20 que declaró la urgencia.

Así, para las garantías de cumplimiento y de calidad que solicitó el Instituto de Tránsito del Atlántico, fue eficaz y trascendente la elaboración de los estudios previos, pues en el caso de que el Instituto no los hubiese realizado, no habría soporte escrito del que se pudiera extraer la carga en cabeza Betel Import Service S.A.S, debido a que la resolución 118/20 de urgencia manifiesta en el Instituto, solo se remitió a motivar el decreto de urgencia manifiesta, y a respaldar la contratación de forma directa.

Por último, del tópico relativo a los límites constitucionales y legales del contrato 075 celebrado directamente por el Instituto de Tránsito del Atlántico, mediante la urgencia manifiesta por COVID – 19, se puede concluir que junto con las teorías de abuso del derecho y la desviación de poder, tanto los decretos nacionales como el 440 del DNP, 444 de Min Salud, 537 de la Presidencia como el territorial 000141 de la Gobernación del Atlántico, se instituyen como límites legales, pues en ellos se

establece la reglada facultad dada a las entidades del Estado, como la que tuvo el Instituto de Tránsito del Atlántico, para contratar de manera directa todas los negocios jurídicos que pretendieran realizar con el fin único de darle cara a la situación de emergencia del país; para lo cual, debía declarar previamente la urgencia manifiesta, como en efecto hizo el Instituto.

Como límites constitucionales, finalmente se contemplan los principios de transparencia, económica, responsabilidad y selección objetiva, pues permitieron que en el proceso contractual del Instituto de Transito del Atlántico se diera la posibilidad a los oferentes y a la ciudadanía en general de conocer el proceso, sin dilaciones y además, cumplimiento los mandatos del artículo 41°, 42°, 43° de la Ley 80 de 1993 y los emanados de la Ley 1150 de 2007, que permitieron la selección de la oferta más favorable; esta fue, la de Betel Import Service S.A.S, que cumplió las condiciones establecidas en los estudios previos para la suscripción del contrato 075. No obstante, las inquietudes sustanciales giran en torno a la incongruencia e incoherencia de la tipología contractual y del requisito de publicidad, y ejecución Registro Presupuestal.

Además, como límite legal es establece el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, en virtud de los artículos 42° y 43° de la Ley 80 de 1993, que instaron al envío de la actuación contractual 075, producto de la contratación directa por urgencia manifiesta, a este organismo, con el propósito de evaluar e inspeccionar la legalidad y el sometimiento a las reglas de derecho por parte de la entidad y el contratista, en armonía con el artículo 215° de la Carta Magna, del cual se sirvió el decreto de urgencia, base de la seguridad jurídica, fáctica y legal del proceso.



## BIBLIOGRAFÍA

- Academias de la Lengua. (2010). Diccionario de americanismos. Santillana.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991, art. 209). Const. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: GO: 116.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991, art. 209). Const. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: GO: 116.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991, art. 215). Const. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: GO: 116.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991, art. 228). Const. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: GO: 116.
- Cano, A. C. (2016). Los estudios de mercado, base fundamental en el proceso de contratación pública. *Observatorio colombiano de Contratación Pública*.
- Castro, L. L. (2007). ¿Por qué el legislador creó la figura de la Contratación Directa y en qué casos se puede aplicar? *Revista Gente*.
- Colombia Compra Eficiente. (2016). *Causales de la contratación directa*. Bogotá.
- Colombia Compra Eficiente. (19 de Diciembre de 2016). *Concepto 2201613000006144*. Bogotá.
- Colombia Compra Eficiente. (23 de Diciembre de 2016). *Supervisión e interventoría en contratos estatales*. Bogotá.
- Colombia Compra Eficiente. (8 de Agosto de 2017). *Manual de Mínima Cuantía*. Bogotá.
- Colombia Compra Eficiente. (2020). *Contratación de urgencia y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID-19*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de Junio de 1971). Artículo 905 de la Ley 410. *Por el cual se expide el Código de Comercio*. Bogotá, Colombia: DO: 33.339.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 13 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 18 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 32 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 41 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 42 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 43 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículo 43 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Artículos 42 y 43 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Inciso 1 del artículo 42 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de*

*Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 . *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 3. Bogotá, Colombia: DO: 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (24 de Julio de 2000). Artículo 409 de la Ley 599 . *Por la cual se expide el Código Penal*. Bogotá, Colombia: DO: 44.097.

Congreso de la República de Colombia. (13 de Febrero de 2002). Artículo 48 de la Ley 734. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá, Colombia: DO: 44.708.

Congreso de la República de Colombia. (13 de Febrero de 2002). Numerales 31 y 33 del artículo 48 de la Ley 734. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá, Colombia: DO: 44.708.

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2007). Ley 1150. *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*. Bogotá, Colombia: DO: 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2007). Literal a) numeral 4° artículo 2° de la Ley 1150. *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*. Bogotá, Colombia: DO: 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Artículo 137 de la Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia: DO: 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Artículo 44 de la ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: DO: 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2011). Artículo 83 de la Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2011). Artículo 84 de la Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2011). Artículo 86 de la Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2011). Inciso 2 del artículo 83 de la Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2011). Inciso c) numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150. *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.* Bogota, Colombia: DO: 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2011). Literal a) numeral 4° artículo 2° 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.* Bogotá, Colombia: DO: 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2011). Numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150. *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.* Bogota, Colombia: DO: 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (13 de Abril de 2012). Parágrafo 1° artículo 3.4.1.1 del Decreto 734. *Por el cual se reglamenta el Estatuto General de*

*Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, Colombia: DO: 48400.

Congreso de la República de Colombia. (17 de Julio de 2013). Artículo 73 del Decreto 1510 compilado por el Decreto 1082 de 2015. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48854.

Congreso de la República de Colombia. (17 de Julio de 2013). Artículo 74 del Decreto 1510 compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48854.

Congreso de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2015). Artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.* Bogotá, Colombia: DO: 49523.

Congreso de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2015). Artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.* Bogotá, Colombia: DO: 49523.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Agosto de 2020). Artículo 1 de la Ley 610. *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.* Bogotá, Colombia: DO: 44.133.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 00095. Rad. 2018-00095. (8 de Mayo de 2018). [MP. Álvaro Namén Vargas], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A. Expediente: 30683. (16 de Septiembre de 2013). [CP. Mauricio Fajardo Gómez], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425). (7 de Febrero de 2011). [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425). (07 de Febrero de 2011). [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C. Rad.: 25000-23-26-000-1995-0867-01 (17767). (31 de Enero de 2011). [CP. Olga Mélida Valle De la Hoz], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera. Expediente N° 14275 (05229). (27 de Abril de 2006). [CP. Ramiro Saavedra Becerra], Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Rad. 14275 (05229). (27 de Abril de 2007). [CP. Ramiro Saavedra Becerra], Colombia.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de Rad. No. 110010326000201400035 00 (50.222). (14 de Mayo de 2014). [CP. Mauricio Fajardo Gómez], Colombia.

Consultorias S.A.S. (s.f.). *PLATAFORMA VLEX*. Obtenido de PLATAFORMA VLEX: <https://2019.vlex.com/#vid/590686474/fromCheckout>

Contraloría General de la República. (2013). *Informe de flujos de procesos del Sistema de Aseguramiento Electrónico – SAE*. Bogotá: Oportunidad Estratégica.

Contraloría General de la República. (2020). *Circular No. 06*. Bogotá.

Contraloría General de la República. (s.f.). *CGR\_COLOMBIA*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>

Corte Constitucional. Sentencia C-004. (18 de Enero de 2017). [MS. Alejandro Linares Cantillo ], Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. Sentencia C-216. (29 de Marzo de 2011). [MP. Juan Carlos Henao Pérez], Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. Sentencia C-772 . (10 de Diciembre de 1998). [MP. Fabio Morón Díaz], Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República de Colombia. (20 de Marzo de 2020). Artículo 7 del Decreto 440. *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*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República de Colombia. (20 de Marzo de 2020). Decreto 440. *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*. Bogotá, Colombia.

ELTIEMPO. (20 de Marzo de 2020). Corrupción en contratación por alcaldes en medio de la pandemia. *Investigan sobrecostos de hasta el 71 % en compra de camas o comida*, pág. 2.

Escudero, F. A. (2011). *La urgencia manifiesta causal de contratación directa o excusa para contratar a dedo*. Bogotá: Institución de Posgrados Forum - Universidad de la Sabana.

Fiscalía General de la Nación. (2020). *Comunicado por la pandemia Covid - 19 del 19 de marzo*. Bogotá.

Gobernación del Departamento del Atlántico. (16 de Marzo de 2020). Decreto 000141. *Por medio de la cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Departamento del Atlántico*. Barranquilla, Colombia.

Heras, A. F. (2020). *Controversias Contractuales - Módulo VII Diplomado en Contratación Estatal de la Universidad del Magdalena*. Santa Marta.

Heras, A. F. (2020). *Mecanismos de Selección del Contratista y sus regímenes exceptuados I - Módulo V Diplomado en Contratación Estatal de la Universidad del Magdalena*. Santa Marta.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (18 de Marzo de 2020). Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020, TRA01, OOO124 del 18 de marzo. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Décima Primera: Exclusión de la relación laboral. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Décima Tercera: Inhabilidades e incompatibilidades. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Décima: Procedimiento en caso de incumplimiento. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Décimo Novena: Garantías. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Novena: Cláusula Penal. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Octava: Caducidad. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Séptima: Disponibilidad presupuestal. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Vigésima Cuarta: Perfeccionamiento y Ejecución. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Vigésima Primera: Cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social Integral. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Cláusula Vigésima Quinta: Liquidación. Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (19 de Marzo de 2020). Contrato 075. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3. Elementos del estudio (Decreto 1092 de 2015 Sección 2. Subsección 1. Planeación artículo 2.2.1.1.2.1.1.). Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.1. Descripción de la necesidad que se pretendía satisfacer con el proceso de contratación. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.10. Plazo de ejecución del contrato. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.11. Liquidación del contrato - 3.12. Sometimiento a acuerdo comercial. Barranquilla, Colombia.



Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.13. Constancia del cumplimiento del deber de análisis de las entidades estatales. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.2. Objeto a contratar, especificaciones, autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.3. Obligaciones del contratista y del Instituto de Tránsito del Atlántico. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.4. Modalidad de selección, justificación y fundamentos jurídicos. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.5. Valor estimado del contrato y justificación del mismo. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.6. Criterios para seleccionar la oferta más favorables. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. 3.9. Interventoría o Supervisión. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 1. Datos generales de la Contratación. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 2. Datos de la Contratación. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 3. Objeto Contractual, 3.2.2. Clasificación UNSPSC y 3.2.3. Especificaciones del Objeto Contractual. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento de estudio 3.8. Garantías. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (Marzo de 2020). Estudio previo fechado marzo de 2020. Elemento 3.5. Valor estimado del contrato y justificación del mismo, 3.5.1. Certificado de Disponibilidad presupuestal. Barranquilla, Colombia.

Instituto de Tránsito del Atlántico. (18 de Marzo de 2020). Resolución 118. *Por medio de la cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico*. Barranquilla, Colombia.

Luterstein, H. K. (2017). El principio de prohibición y la clausura del Derecho Internacional como sistema normativo: Hans Kelsen y la historia de un barco. *Revista Tribuna Internacional*, 6(11).

Melo, B. C. (2019). *Contratación Estatal - Manual Teórico Práctico 4ta Edición*. Ediciones de la U, Base de Datos eLibro - Biblioteca Germán Bula Meyer.

Melo, B. C. (2019). *Contratación Estatal - Manual Teórico Práctico 4ta Edición*. Ediciones de la U.

Ministerio de Justicia y del Derecho de la Presidencia de la República de Colombia. (16 de Marzo de 2020). Artículo 54 del Decreto 403. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho de la Presidencia de la República de Colombia. (16 de Marzo de 2020). Artículo 55 del Decreto 403. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Régimen Contractual en Colombia*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DocEstrategicos/ABCContratacion.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social de la Presidencia de la República de Colombia. (21 de Marzo de 2020). Decreto 444 del 21 de marzo. *Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social de la Presidencia de la República de Colombia. (12 de Marzo de 2020). Resolución No. 385. *Por la cual se*

*declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID - 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.* Bogotá, Colombia.

Ministerio del Interior de la Presidencia de la República de Colombia. (26 de Febrero de 1991). Artículo 2 del Decreto - Ley 591. *Por el cual se regulan las modalidad específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.* Bogotá, Colombia: DO: 39702.

-OMS-, O. M. (2020). *Informe No. 51.* Suiza.

Otalvaro, C. O. (2020). *Supervisión e interventoría en contratos estatales - Módulo VIII Diplomado en Contratación Estatal de la Universidad del Magdalena.* Santa Marta.

Otalvaro, C. O. (2020). *Supervisión e interventoría en contratos estatales - Módulo VIII Diplomado en Contratación Estatal de la Universidad del Magdalena.* Santa Marta.

Parra, C. E. (2006). Contratación administrativa directa. Casos en que procede la urgencia manifiesta. En C. E. Parra, *Celebración y ejecución de contratos estatales* (págs. 128-130). Plataforma-Base de datos-VLEX-Biblioteca Germán Bula Meyer.

Presidencia de la República de Colombia. (13 de Abril de 2012). Parágrafo 3º artículo 3.4.1.1 del Decreto 734 de 2012. *Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, Colombia: DO: 48.400.

Presidencia de la República de Colombia. (17 de Julio de 2013). Artículo 80 del Decreto 1510 compilado por el Decreto 1082 de 2015. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.* Bogotá, Colombia: DO: 48854.

Presidencia de la República de Colombia. (12 de Abril de 2020). Artículo 7 del Decreto 537 . *Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Bogotá, Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (1 de Junio de 2011). Circular Conjunta No. 014. *Contratación directa - Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 Causales urgencia manifiesta y contratos interadministrativos .* Bogotá, Colombia.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Directiva 16 - PGN - 22 de abril.* Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Directiva 16 - PGN - 22 de abril*. Bogotá.

Profesor García de Enterría citado en sentencia del 5 de julio, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010) (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, CP. Gabriel Valbuena Hernández 5 de Julio de 2018).

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. España: 23.ª Edición.

Real Academia Española. (2014). *Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española - 23.ª Edición del Diccionario de la lengua española*. Espasa.

REPÚBLICA, C. D. (28 de Octubre de 1993). Artículo 42 de la ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: DO: 41.094.

SECOP, S. E. (2020). Modalidad de contratación llevada a cabo por el Instituto de Tránsito del Atlántico con ocasión a la declaratoria de urgencia manifiesta. Barranquilla, Colombia.

SECOP, S. E. (2020). Objeto general del SECOP I y II. Bogotá, Colombia.

Secretaría General del Municipio de Medellín. (29 de Abril de 2014). *Solicitud de Concepto sobre aplicación, desarrollo y requisitos para hacer uso de la figura de la contratación por urgencia manifiesta*. Medellín, Colombia.

Universidad de Alicante. (10 de Abril de 2016). *Diccionario jurídico*. Obtenido de <https://glosarios.servidor-alicante.com>

## APÉNDICE/ANEXOS

### A. Contrato 075 de 2020 suscrito entre el Instituto de Tránsito del Atlántico y Betel Import Service S.A.S, fechado 19 de marzo de 2020



CONTRATO No. **075** de 2020.

#### PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO Y BETEL IMPORT SERVICE S.A.S.

Entre los suscritos, **SUSANA MERCEDES CADAVID BARROSPAÉZ**, mayor de edad, domiciliada y residente en la ciudad de Barranquilla, identificada con cédula de ciudadanía número 22.467.722, nombrada mediante Decreto 000020 de enero 2 de 2020, obrando en su carácter de Directora del INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO, en el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 80 de 1993, quien en adelante se denominará el INSTITUTO, por una parte, y por la otra **BETEL IMPORT SERVICE S.A.S**, identificado con el NIT No. 900.533.092-1, representada legalmente por **CLARA INES MARTINEZ OYOLA**, identificada con cédula de ciudadanía 50.916.376 de Montería, Córdoba, con domicilio en la calle 29 No. 10 - 323 Barranquilla, departamento del Atlántico, el cual para el presente documento se denominará EL CONTRATISTA, quien declara bajo gravedad de juramento, el cual se entiende prestado con la firma del presente documento, no encontrarse incurso en ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad contempladas en la Constitución Política y la Ley, hemos convenido celebrar el presente contrato previas las siguientes consideraciones: a) Que el Instituto de Tránsito del Atlántico es una entidad descentralizada del orden departamental, que cuenta con una sede administrativa en la ciudad de Barranquilla y dos sedes operativas ubicadas en los municipios de Sabanagrande y Soledad (Parque Didáctico), cuya misión es registrar los servicios de tránsito con celeridad, transparencia, calidad y crear una cultura en educación y seguridad vial en el departamento del Atlántico. b) Que, según la Organización mundial de la salud, la enfermedad del Corona Virus, (COVID-19) fue notificado por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, el miércoles 11 de marzo la OMS declaró este virus como Pandemia, debido a las cifras de contagiados en todo el mundo. A la fecha en el continente americano hay 6.039 casos confirmados y 180.159 personas infectadas en 143 países. En Colombia, el presidente de la República decretó el estado de emergencia el día 17 de marzo, de acuerdo con la constitución política, la cual establece esta medida para cuando se presenten hechos que "perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública". Según presidencia, a fecha del 18 de marzo de 2020 van en el país 93 casos de estos virus confirmados, y las medidas establecidas de prevención son, desinfección de áreas de trabajo, lavado de manos con alta frecuencia, uso de tapabocas en los casos que se requiera, control en el número de personas en atención a usuarios entre otros. c) Que debido a que esta justificación es acorde a los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, en los que se establece que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional por el que se otorgan instrumentos a las entidades para celebrar contratos necesarios para solucionar crisis, y que no se pueden adelantar por un procedimiento ordinario, como es la falta de prestación de un servicio público por la ocurrencia de un fenómeno natural. La cual se encuentra motivada por la resolución número 116 del 18 de marzo de 2020 por la cual se declara urgencia manifiesta en el Instituto de tránsito del Atlántico expedida por la Directora General. d) Que, revisada la hoja de vida de BETEL IMPORT SERVICE S.A.S y según propuesta presentada, se constata que reúne las condiciones exigidas para el perfeccionamiento del presente contrato, y por lo tanto es procedente la suscripción del mismo, el cual se registrará por las normas vigentes sobre la materia y en especial bajo las disposiciones contenidas en este contrato. e) Que, para garantizar los pagos de las obligaciones adquiridas con ocasión del presente contrato, EL INSTITUTO cuenta con la disponibilidad Presupuestal correspondiente. Que en razón a lo anterior se celebra el presente contrato, el cual se registrará por las siguientes cláusulas: **CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.** - SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE LIMPIEZA, DESINFECCIÓN, ANTISÉPTICOS Y PROTECCIÓN INDUSTRIAL PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN Y CONTAGIO DEL COVID 19 EN TODAS LAS SEDES DE LA ENTIDAD. **CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.** - EL CONTRATISTA se obliga a: 1. Suministrar los elementos solicitados en el menor tiempo posible y dentro del tiempo de ejecución del contrato. 2. Todos los elementos suministrados deben estar en buenas condiciones. 3. Cumplir las especificaciones técnicas y administrativas que se determinan en esta invitación. **CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL INSTITUTO.** - EL INSTITUTO se compromete a: 1) Cancelar al contratista en la forma y términos establecidos en el contrato. 2) Suministrar oportunamente la información que requiere el contratista para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. 3) Designar y realizar la supervisión del contrato. **CLÁUSULA CUARTA: VALOR.** - para los efectos legales se señala a este contrato la suma **CUATRO MILLONES PESOS M/L (\$4.000.000) PARAGRAFO:** Carga Tributaria. El CONTRATISTA deberá conocer, presupuestar y pagar aquellos impuestos, tasas o contribuciones que se generen con la suscripción del presente contrato. **CLÁUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO.** - EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO pagará al CONTRATISTA el valor del contrato en un solo pago, mediante la presentación de la factura y recibido a satisfacción por parte del supervisor del contrato. Dicho pago se hará dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la respectiva cuenta de cobro, para lo cual se requerirá la certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato, copia del pago de Seguridad Social (salud, pensión y ARL) del mes y el valor correspondiente. **CLÁUSULA SEXTA: PLAZO.** - El presente contrato tendrá un plazo de cinco (5) días a partir de su suscripción. **CLÁUSULA SÉPTIMA:**



Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Peaje de Sabanagrande, Atlántico  
Nit: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | [informacion@transitodelatlantico.gov.co](mailto:informacion@transitodelatlantico.gov.co)  
| ¡Seguridad Vial Para la Gente! | [www.transitodelatlantico.gov.co](http://www.transitodelatlantico.gov.co)

**Atlántico**  
para la Gente!





## Instituto de Tránsito del Atlántico

**DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.** El presente contrato se pagará con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 2020.TRA.01.000124 del 18 de marzo de 2020, 21020101 Materiales y Suministros del Presupuesto de la Vigencia Fiscal de 2020. **CLÁUSULA OCTAVA: CADUCIDAD.** - EL INSTITUTO se reserva el derecho de declarar la caducidad administrativa del contrato mediante Resolución motivada por cualquiera de las causales previstas en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. **CLÁUSULA NOVENA: CLÁUSULA PENAL.** - En caso de terminación unilateral del contrato o declaratoria de caducidad, el INSTITUTO recibirá a título de sanción penal pecuniaria el diez por ciento (10%) del valor total del contrato. **CLÁUSULA DÉCIMA: PROCEDIMIENTO EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.** - Ante el incumplimiento total o parcial del presente contrato y de alguna(s) de las obligaciones por parte del CONTRATISTA, EL INSTITUTO, en cabeza del supervisor del contrato, adelantará el siguiente procedimiento: 1) Requerirá al CONTRATISTA por escrito cuando se perciba el no cumplimiento oportuno de una o varias obligaciones pactadas y le exigirá en plazos ciertos y perentorios que cumpla con la(s) obligación(es) que está incumpliendo. 2) Si ante este primer requerimiento EL CONTRATISTA persiste en el incumplimiento o no cumple dentro del plazo pactado, requerirá nuevamente y por segunda vez al CONTRATISTA por escrito y con los plazos perentorios y ciertos, remitiendo copia de dicho requerimiento al despacho de la directora. 3) Si persiste el incumplimiento, la Dirección General del INSTITUTO impondrá la sanción correspondiente debiendo anexar a la misma los siguientes documentos: (i) Concepto técnico donde precise la(s) obligaciones incumplidas, el valor de ejecución al que corresponde tal incumplimiento, y los daños y perjuicios que el incumplimiento está o puede generar para EL INSTITUTO (ii) Copia de las diferentes comunicaciones cruzadas entre EL CONTRATISTA y el INSTITUTO sobre el particular (iii) Las demás pruebas documentales pertinentes al caso. 4) El acto administrativo a través del cual se impongan las sanciones a que haya lugar (multa, CLÁUSULA penal pecuniaria, caducidad, etc.) se notificará al CONTRATISTA acorde con el procedimiento establecido en el Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo. 5) En firme la resolución sancionatoria, se comunicará a la dependencia administrativa y financiera el proceso adelantado para que efectúen los descuentos a que haya lugar. **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: EXCLUSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL.** - Queda entendido que entre EL INSTITUTO Y EL CONTRATISTA no existirá vínculo laboral alguno y las instrucciones que le imparta el INSTITUTO no conllevarán dependencia y subordinación propias de un contrato de trabajo. **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: CONCILIACIÓN Y SUJECCIÓN A LA LEY COLOMBIANA.** - Los contratantes convienen en someter las diferencias que surjan durante la ejecución del presente contrato a una audiencia de conciliación celebrada con la intervención del Ministerio Público. Presentada la discrepancia, cualquiera de las partes podrá solicitar la conciliación. Fracasada la conciliación, las acciones que dimanen del presente contrato y las diferencias que surjan de la ejecución y cumplimiento del mismo quedan sujetas a la Ley Colombiana y a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. **CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.** - EL CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad de juramento que no se encuentra incurso en ninguna de las causales consagradas en la ley que le impidan suscribir el contrato. **CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA: INTERPRETACIÓN UNILATERAL.** - Si durante la ejecución del presente contrato surgieran discrepancias entre las partes sobre la interpretación de alguna de las estipulaciones del mismo que puedan conducir a la paralización o a la afectación de los servicios objeto de dicho contrato, EL INSTITUTO interpretará en acto administrativo debidamente motivado las estipulaciones o Cláusulas objeto de la diferencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 80 de 1993. **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA: MODIFICACIÓN UNILATERAL.** - Si durante la ejecución del presente contrato y para evitar la paralización o la afectación grave de los servicios objeto del mismo fuere necesario introducir variaciones en el contrato y, previamente las partes no llegaran al acuerdo respectivo, EL INSTITUTO, a través de acto administrativo motivado, hará las modificaciones pertinentes mediante la supresión o adición de trabajos, actividades, suministro o servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993. Si las modificaciones unilaterales alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más de su valor inicial, EL CONTRATISTA podrá renunciar a la continuación de su ejecución. En este evento, EL INSTITUTO ordenará la liquidación del contrato al igual que tomará las medidas del caso para garantizar la terminación de su objeto. **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: TERMINACIÓN UNILATERAL.** - EL INSTITUTO en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: a) La muerte del contratista; b) Cuando las exigencias del Servicio Público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; c) La cesación de pago, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. **CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA: SUPERVISIÓN.** - EL INSTITUTO controlará la prestación de los servicios que se compromete a prestar el CONTRATISTA a través de la Subdirección Administrativa y Financiera del ITA; en cualquier momento de la ejecución del presente contrato, el Director del Instituto podrá designar un nuevo supervisor, sin que ello implique la modificación del mismo. **CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA: PROHIBICIÓN DE CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN:** EL CONTRATISTA no podrá ceder ni subcontratar los derechos y obligaciones que emanan del presente contrato a persona alguna sin consentimiento previo expreso del INSTITUTO. **CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA: GARANTÍA.** - Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la firma del contrato, EL CONTRATISTA debe constituir por su cuenta y a nombre de la INSTITUTO, garantía que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, expedida por una compañía de seguros, legalmente establecida en Colombia, que



Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Peaje de Sabanagrande, Atlántico  
Nit: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | [informacion@transitodelatlantico.gov.co](mailto:informacion@transitodelatlantico.gov.co)  
| [Seguridad Vial Para la Gente](http://SeguridadVialParaLaGente.com) | [www.transitodelatlantico.gov.co](http://www.transitodelatlantico.gov.co)

**¡Atlántico  
para la Gente!**



**Instituto de  
Tránsito del  
Atlántico**

ampare los siguientes riesgos: **a) Cumplimiento del contrato:** Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del mismo y cuatro (4) meses más. **b) Calidad del bien:** Equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por un término igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses más. **PARÁGRAFO:** Durante el término del contrato EL CONTRATISTA debe mantener vigente la garantía única y ajustar su valor anualmente, conforme el incremento del salario mínimo, y siempre que se produzca alguna modificación en el plazo y/o valor del contrato; o en el evento en que se produzca la suspensión temporal del mismo. **CLÁUSULA VIGÉSIMA: CONFIDENCIALIDAD.** - La información o bienes que se le haga entrega o a la que tenga acceso EL CONTRATISTA en desarrollo y ejecución del presente contrato, goza de confidencialidad de la información por razón del secreto profesional. Por ello, toda información a la que tenga acceso EL CONTRATISTA está protegida por las normas que rigen el secreto profesional y, por tanto, solo podrá ser usada con fines inherentes a su actividad en desarrollo del contrato que aquí se suscribe. La protección es indefinida, por lo que no se podrá hacer uso de ella en ningún tiempo ni durante la ejecución del contrato ni una vez finalizado. Cualquier incumplimiento de este compromiso podrá ser objeto de las sanciones que se pactan en el contrato. **CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.** - EL CONTRATISTA aportará la certificación del pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, pensión, riesgos laborales), pudiendo incluso EL INSTITUTO imponer multas sucesivas a EL CONTRATISTA hasta tanto se acredite el cumplimiento de dichos aportes. Cualquier adulteración que se presente en las planillas o pagos de la seguridad social, dará lugar a la terminación del contrato. **CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA: DOCUMENTOS.** - Hacen parte integral del presente contrato los siguientes documentos y por ello determinan, regulan y complementan las condiciones en él establecidas: a) Estudios previos; b) Disponibilidad Presupuestal; c) La propuesta presentada; d) Las actas de acuerdo entre las partes durante la ejecución del contrato; e) Los anexos del contrato en referencia; f) Los demás documentos que se produzcan durante el desarrollo, ejecución y liquidación del presente contrato. **CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA: INDEMNIDAD.** - EL CONTRATISTA mantendrá indemne y defenderá a su propio costo al INSTITUTO de cualquier pleito, queja o demanda y responsabilidad de cualquier naturaleza, incluyendo costos y gastos provenientes de actos y omisiones del CONTRATISTA en el desarrollo de este contrato. De igual manera, EL CONTRATISTA se obliga a evitar que sus empleados, los familiares de los mismos, sus acreedores, sus proveedores o terceros presenten reclamaciones (judiciales o extrajudiciales) contra EL INSTITUTO, con ocasión o por razón de acciones u omisiones cuyas relacionadas con la ejecución del presente contrato. **CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA: PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN.** - El presente contrato se entiende perfeccionado con la firma de las partes y para su ejecución se requiere la expedición del registro presupuestal respectivo. **CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA: LIQUIDACIÓN.** - Cuando se requiera, el presente contrato se liquidará de común acuerdo por las partes dentro de los cuatro (04) meses siguientes contados a partir de su finalización o de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o de la fecha del acuerdo que lo disponga, de conformidad con lo previsto en los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 61 de la ley 80 de 1993. **CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA: DOMICILIO CONTRACTUAL.** - Para todos los efectos legales, las partes acuerdan como domicilio contractual la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico. **CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉPTIMA: GASTOS.** - Los gastos que se ocasionen para la legalización y perfeccionamiento del presente contrato serán sufragados por EL CONTRATISTA. **CLÁUSULA VIGÉSIMA OCTAVA: MANIFESTACIÓN:** Las partes manifiestan libremente que han procedido a la lectura total y cuidadosa del presente documento, por lo que en consecuencia se obligan a todo lo ordenado y manifestado.

Una vez leído y aprobado en todos sus términos y condiciones por las partes, se suscribe el presente contrato en dos ejemplares del mismo valor en la ciudad de Barranquilla, el día \_\_\_\_\_

EL INSTITUTO

19 MAR 2020  
EL CONTRATISTA

  
**SUSANA CADAVID BARROSPAÉZ**  
Directora General

  
**CLARA INES MARTÍNEZ OYOLA**  
Rpte Legal de BETEL IMPORT SERVICE S.A.S.

Proyectó: Pedro Acosta - Contratista de apoyo a la gestión  
Revisó: Luis Fernando Vargas - Profesional Especializado en la contratación



Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Peaje de Sabanagrande, Atlántico  
Nit: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | Información@transitodelatlantico.gov.co  
| Seguridad Vial Para la Gente | | www.transitodelatlantico.gov.co

**Atlántico  
para la Gente!**



B. Resolución 118 de declaratoria de urgencia manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020



Instituto de  
Tránsito del  
Atlántico

Pág. 1 de 3

Resolución No. 118

"Por medio de la cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico".

La Directora del Instituto de Tránsito del Atlántico

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones concordantes, y,

**Considerando**

Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, derechos y demás libertades.

Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger, y garantizar el goce efectivo del derecho a salud como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, a través del Informe No. 51 publicado el día 11 de marzo de 2020 en su portal web, elevó a categoría de "Pandemia Mundial" el COVID-19 (Coronavirus), en tanto que hasta el momento se habían registrado oficialmente 118.322 casos positivos con esta enfermedad en 114 países, ascendiendo así mismo el número de muertes por dicha causa a 4.292.

Que frente a la declaratoria de Pandemia Mundial realizada por la OMS respecto del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se dispuso declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y la adopción de medidas como la prohibición de todo evento que aglomere más de 500 personas o el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional, entre otras medidas.

Que con fundamento en el literal i) del artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social" y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", la Gobernadora del Departamento del Atlántico, profirió el Decreto No. 000140 del 13 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Atlántico y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del COVID-19 a la jurisdicción del Departamento".

Que según lo establecido en el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública", dispone:



Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Puesto de Sebanagrande, Atlántico  
Nit: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | [informadon@transitodelatlantico.gov.co](mailto:informadon@transitodelatlantico.gov.co)  
| ¡Seguridad Vial Para la Gente! | [www.transitodelatlantico.gov.co](http://www.transitodelatlantico.gov.co)

Atlántico  
para la Gente!





*"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 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 los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993, incorporaron la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa como 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 descritas en el artículo 42 de la ley 80 ídem, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento.

Que lo anterior fue convalidado por la H. Corte Constitucional, que en sentencia C-772 de 1998, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, concluyó que la urgencia manifiesta se configura cuando se acredite la existencia de una situación que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos:

*"La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. 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."*  
(Subrayado por fuera del texto)

Que en esa misma línea la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia de 7 de febrero de 2011, número de radicado 11001-03-26-000-2007-00055-00, identificada con radicación interna 34425, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional, diseñado cuando la administración pública no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas, y esta tiene la necesidad de celebrar contratos con el fin de enfrentar la situación de conflicto por la que atraviesa:

*"La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos*



SC5596-1

Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Paje de Sabanasgrande, Atlántico  
Nit: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | Informacion@transitodelatlantico.gov.co  
| Seguridad Vial Para la Gente | www.transitodelatlantico.gov.co

**Atlántico**  
para la Gente



*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. En otras palabras, 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 la Gobernadora del Departamento del Atlántico, expidió decreto 000141 del 13 de Marzo de 2020, "Por medio de la cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Departamento del Atlántico".

Que el Instituto de Tránsito del Atlántico requiere salvaguardar la salud de sus colaboradores y usuarios en las instalaciones de la entidad adoptando medidas que contribuyan a la propagación del virus Covid -19 (Coronavirus) según lo dispuesto por el Ministerio de Salud del País.

En mérito de lo expuesto,

**Decreta**

**Artículo Primero.** Declarar la Urgencia Manifiesta en el Instituto de Tránsito del Atlántico, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir en colaboradores y usuarios de la entidad, la propagación del Coronavirus COVID – 19.

**Artículo Segundo.** Ordenar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el instituto para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

**Artículo Tercero.** Ordenar al Profesional Especializado encargado de la contratación del Instituto, la remisión de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría General del Departamento del Atlántico.

**Artículo Cuarto.** El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición.

**Artículo Quinto.** Ordénese la publicación del presente decreto en la página web del Departamento del Atlántico y en el Portal Único de Contratación.

**Publíquese, comuníquese y Cúmplase**

Dado en el Distrito de Barranquilla, a los 018 del mes de marzo del 2020.

  
Susana Cadavid Barrospaez  
Directora

18 MAR 2020

Proyectó: Luis F. Vargas – Profesional Especializado – contratación. 4

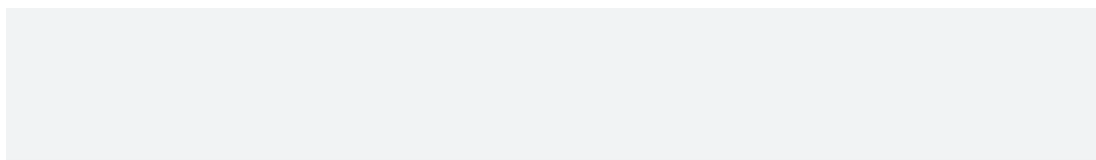
Revisó: Carmen Hernández – Jefe Oficina Asesora Jurídica 6




Sede Administrativa: Calle 40 45-06 Barranquilla, Atlántico | PBX 3713000, Fax: 3707535  
Sede Operativa: Vía Oriental 100 Mts. antes del Peaje de Sebanagrande, Atlántico  
NIT: 800.115.102-1 | Código Postal: 080003 | [informacion@transitodelatlantico.gov.co](mailto:informacion@transitodelatlantico.gov.co)  
| ¡Seguridad Vial Para la Gente! | [www.transitodelatlantico.gov.co](http://www.transitodelatlantico.gov.co)

**¡Atlántico  
para la Gente!**

C. Certificado de Disponibilidad Presupuestal N°. 2020,TRA01,000124 del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 18 de marzo de 2020





**GOBERNACIÓN  
DEL ATLÁNTICO**

DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO

**INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO**

SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

VIGENCIA FISCAL - 2020

Logo2

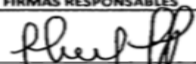
* * CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL * *	
CERTIFICADO N°:	2020.TRA.01.000124
FECHA DE EXPEDICIÓN:	18 DE MARZO DEL 2020
POR CONCEPTO DE:	SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE LIMPIEZA, DESINFECCION Y ANTISEPTICOS Y PROTECCION INDUSTRIAL PARA PREVENIR LA PROPAGACION Y CONTAGIO DEL COVID 19 EN TODAS LAS SEDES DE LA ENTIDAD
POR VALOR DE:	\$ 4.000.000,00
VALOR EN LETRAS:	CUATRO MILLONES PESOS CON CERO CENTAVOS M/L.

IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL			
RUBRO PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	VALOR COMPROMETIDO
21020101	MATERIALES Y SUMINISTRO	3 - RECURSOS PROPIOS	\$ 4.000.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 4.000.000,00</b>

**HACEMOS CONSTAR QUE:**

El presente CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL, se realizó de acuerdo al presupuesto de gastos de la (del) INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO - ATLÁNTICO correspondiente a la entidad TRANSITO DEL ATLANTICO en la 2020. Certificando que existe apropiación presupuestal disponible y libre de afectación en el (los) rubro (s), fuente (s) y cantidad (es) aquí descritas."

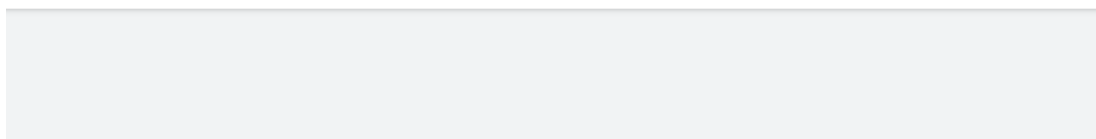
NOTA	FIRMAS RESPONSABLES
	
	<div style="width: 45%;"> <p><small>TANIA HERNÁNDEZ MATAMOROSA</small></p> <p><small>SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA</small></p> </div> <div style="width: 45%;"> <p><small>MARIA EUGENIA GOMEZ PLATA</small></p> <p><small>PROFESIONAL UNIVERSITARIO O.S.S</small></p> </div>

ELABORÓ: MATAPLA

REVISÓ: MATAPLA



NOVEDAD DEL REPORTE: Reporte

pág. 1



Fuente: (SECOP S. E., 2020)

D. Estudios previos, del Instituto de Tránsito del Atlántico, fechado 2020

 	<b>ESTUDIOS PREVIOS</b>	Código: GRI-F18
		Versión: 02
		Fecha: 01-10-2018

<b>1. DATOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN</b>		
Plan Anual de Adquisiciones	No. Plan de Adquisiciones	2020
Tipo de Presupuesto Asignado	MATERIALES Y SUMINISTROS	
Nombre de Proyecto o de la Necesidad que se incluye en el Anual de Adquisiciones	SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE LIMPIEZA, DESINFECCION. ANTISEPTICOS Y PROTECCION INDUSTRIAL PARA PREVENIR LA PROPAGACION Y CONTAGIO DEL COVID 19 EN TODAS LAS SEDES DE LA ENTIDAD.	
<b>2. DATOS DE LA CONTRATACIÓN</b>		
Fecha de elaboración del estudio previo: (dd/mm/aaaa)	MARZO DE 2020	
Nombre del funcionario que diligencia el estudio previo:	MARTHA TAPIA HENRIQUEZ	
Dependencia solicitante:	Subdirección Administrativa y Financiera	
Tipo de Contrato:	Compra-Venta	Otro:

<b>3. ELEMENTOS DEL ESTUDIO (Decreto 1082 de 2015 SECCIÓN 2. SUBSECCIÓN 1. PLANEACIÓN Artículo 2.2.1.1.2.1.1.)</b>																															
<b>3.1. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación</b>	<p>El Instituto de Tránsito del Atlántico, en cumplimiento de su misión institucional, debe garantizar unas favorables condiciones laborales para los funcionarios de la entidad, así como un ambiente propicio para los usuarios.</p> <p>según la Organización mundial de la salud, la enfermedad del Corona Virus, (COVID-19) fue notificado por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, el miércoles 11 de marzo la OMS declaró este virus como Pandemia, debido a las cifras de contagiados en todo el mundo. A la fecha en el continente Americano hay 6.039 casos confirmados y 180.159 van personas infectadas en 143 países.</p> <p>En Colombia, el presidente de la República decretó el estado de emergencia el día 17 de marzo, de acuerdo con la constitución política, la cual establece esta medida para cuando se presenten hechos que "perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública". Según presidencia, a fecha del 18 de marzo de 2020 van en el país 93 casos de este virus confirmados, y las medidas establecidas de prevención son, desinfección de áreas de trabajo, lavado de manos con alta frecuencia, uso de tapabocas en los casos que se requiera, control en el número de personas en atención a usuarios entre otros.</p> <p>Que desde la administración departamental se impulsaron estas medidas de prevención para todas las entidades departamentales y municipales, el Tránsito del Atlántico requiere adelantar una contratación directa toda vez que se hace necesario adquirir de manera urgente, elementos de limpieza, desinfección, antisépticos y de protección personal, para prevenir el contagio del Covid 19, en este caso estos elementos por la situación actual son escasos, por lo que se requiere que esta contratación sea con una persona natural o jurídica que tenga disponibilidad para suministrarlos.</p>																														
<b>3.2 OBJETO A CONTRATAR, ESPECIFICACIONES, AUTORIZACIONES, PERMISOS Y LICENCIAS REQUERIDOS PARA SU EJECUCIÓN</b>																															
<b>3.2.1. Objeto contractual:</b>	<b>SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE LIMPIEZA, DESINFECCION. ANTISEPTICOS Y PROTECCION INDUSTRIAL PARA PREVENIR LA PROPAGACION Y CONTAGIO DEL COVID 19 EN TODAS LAS SEDES DE LA ENTIDAD.</b>																														
<b>3.2.2 Clasificación UNSPSC:</b>	<p>De acuerdo con el numeral 1° del Artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, se debe señalar la descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado, en la medida de lo posible, con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, como se describe a continuación:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS UNSPSC</th> </tr> <tr> <th>GRUPO</th> <th>SEGMENTO</th> <th>FAMILIA</th> <th>CLASE</th> <th>PRODUCTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(E) Productos de uso final</td> <td>53000000</td> <td>53130000</td> <td>53131600</td> <td>53131608 Jabones</td> </tr> <tr> <td>(E) Productos de uso final</td> <td>53000000</td> <td>53130000</td> <td>53131600</td> <td>53131626 Desinfectante de manos</td> </tr> <tr> <td>(E) Productos de uso final</td> <td>48000000</td> <td>48180000</td> <td>48182001</td> <td>48182001 Mascaras</td> </tr> <tr> <td>(E) Productos de uso final</td> <td>51000000</td> <td>51100000</td> <td>511027100</td> <td>51102710 Antisépticos basados en alcohol</td> </tr> </tbody> </table>	CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS UNSPSC					GRUPO	SEGMENTO	FAMILIA	CLASE	PRODUCTO	(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131608 Jabones	(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131626 Desinfectante de manos	(E) Productos de uso final	48000000	48180000	48182001	48182001 Mascaras	(E) Productos de uso final	51000000	51100000	511027100	51102710 Antisépticos basados en alcohol
CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS UNSPSC																															
GRUPO	SEGMENTO	FAMILIA	CLASE	PRODUCTO																											
(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131608 Jabones																											
(E) Productos de uso final	53000000	53130000	53131600	53131626 Desinfectante de manos																											
(E) Productos de uso final	48000000	48180000	48182001	48182001 Mascaras																											
(E) Productos de uso final	51000000	51100000	511027100	51102710 Antisépticos basados en alcohol																											

RPS



## ESTUDIOS PREVIOS

Código: GRI-F18

Versión: 02

Fecha: 01-10-2018

3.2.3 Especificaciones del Objeto Contractual	Los elementos son :	<table border="1"><thead><tr><th>No</th><th>Descripción</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>Mascarilla Blanco N 95</td></tr><tr><td>2</td><td>Tapaboca sencillo</td></tr><tr><td>3</td><td>Jabón líquido antibacterial</td></tr><tr><td>4</td><td>Alcohol</td></tr><tr><td>5</td><td>Guantes latex quirurgicos</td></tr><tr><td>6</td><td>Gel antibacterial</td></tr><tr><td>7</td><td>Toallas de manos</td></tr><tr><td>8</td><td>Envase Plástico rectangular</td></tr><tr><td>9</td><td>Hipoclorito de sodio</td></tr><tr><td>10</td><td>Ácido Muriático</td></tr><tr><td>11</td><td>Blanqueador</td></tr><tr><td>12</td><td>Desinfectante</td></tr><tr><td>13</td><td>Varsol</td></tr><tr><td>14</td><td>Detergente en polvo</td></tr><tr><td>15</td><td>Guantes Domésticos</td></tr><tr><td>16</td><td>Limpiavidrios</td></tr></tbody></table>	No	Descripción	1	Mascarilla Blanco N 95	2	Tapaboca sencillo	3	Jabón líquido antibacterial	4	Alcohol	5	Guantes latex quirurgicos	6	Gel antibacterial	7	Toallas de manos	8	Envase Plástico rectangular	9	Hipoclorito de sodio	10	Ácido Muriático	11	Blanqueador	12	Desinfectante	13	Varsol	14	Detergente en polvo	15	Guantes Domésticos	16	Limpiavidrios
	No	Descripción																																		
	1	Mascarilla Blanco N 95																																		
	2	Tapaboca sencillo																																		
	3	Jabón líquido antibacterial																																		
	4	Alcohol																																		
	5	Guantes latex quirurgicos																																		
	6	Gel antibacterial																																		
	7	Toallas de manos																																		
	8	Envase Plástico rectangular																																		
	9	Hipoclorito de sodio																																		
	10	Ácido Muriático																																		
	11	Blanqueador																																		
	12	Desinfectante																																		
	13	Varsol																																		
	14	Detergente en polvo																																		
	15	Guantes Domésticos																																		
16	Limpiavidrios																																			
3.2.4 Autorizaciones, permisos y Licencias Requeridos para la Ejecución del Objeto Contractual.	No aplica																																			
3.2.5 Documentos técnicos para el desarrollo del proyecto:	No aplica																																			
3.3 OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Y DEL INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLÁNTICO																																				
3.3.1 Obligaciones del Contratista:	Sin perjuicio de las demás obligaciones que se pretenden de la constitución política de la República de Colombia de la ley general de la contratación de administración pública: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Suministrar los elementos solicitados en el menor tiempo posible</li><li>2. Todos los elementos suministrados deben estar en buenas condiciones.</li><li>3. Cumplir las especificaciones técnicas y administrativas que se determinan en esta invitación.</li></ol>																																			
3.3.2. Obligaciones del Instituto de Tránsito del Atlántico:	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cancelar al contratista en la forma y términos establecidos en el contrato.</li><li>2. Suministrar oportunamente la información que requiere el contratista para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.</li><li>3. Realizar la supervisión del contrato.</li></ol>																																			
3.4 Modalidad de selección, justificación y fundamentos jurídicos.	Teniendo en cuenta la declaración de estado de emergencia, la modalidad será contratación directa.																																			

8



## ESTUDIOS PREVIOS

Código: GRI-F18

Versión: 02

Fecha: 01-10-2018

### 3.5 Valor Estimado del Contrato y Justificación del Mismo

Teniendo en cuenta los precios del mercado, el presupuesto oficial destinado para el presente proceso contractual se estima en CUATRO MILLONES DE PESOS M/L (\$4.000.000), moneda corriente, incluido IVA, costos directos e indirectos.

CDP No.	Rubro	Descripción del Capítulo/Artículo	Fecha	Tipo Fuente	Valor
2020.TRA.01.0001249	21020101	Materiales y suministro	18 de marzo 2020	001	\$4.000.000
TOTAL					\$4.000.000

### 3.5.1 Certificado de disponibilidad Presupuestal

La contratación, cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal:

Número:	21020101
Valor:	\$4.000.000
Autorizados por	Subdirección Administrativa y Financiera

### 3.5.2 Variables consideradas para calcular el presupuesto oficial:

Las variables que se consideraron para calcular el presupuesto oficial de esta contratación son las siguientes:  
Comparativo de precios de las cotizaciones suministradas que son soporte para el estudio de precio y del sector.

### 3.5.3 Forma de Pago del Contrato

EL INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO pagará al CONTRATISTA el valor del contrato en un solo pago, mediante la presentación de la factura y recibido a satisfacción por parte del supervisor del contrato. Adicionalmente, el contratista deberá acreditar junto con la factura, que se encuentra al día con los pagos al sistema integral de seguridad social y aportes parafiscales.

## 3.6 . CRITERIOS PARA SELECCIONAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE

### 3.6.1 Requisitos Habilitantes.

Para este proceso, los requisitos habilitantes, que se exigirán serán los siguientes:

#### 3.6.1.1 Capacidad Jurídica

1. Propuesta con cotización de los elementos descritos anteriormente, suscrita por el proponente o por el representante legal del proponente.
2. Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, con fecha de expedición no superior a (30) días calendario anteriores a la fecha de presentación de ofertas para proponente persona jurídica. El objeto social de la firma proponente debe estar en concordancia con el objeto de la contratación.
3. Copia de la cédula de ciudadanía si el proponente es persona natural.
4. Cédula de ciudadanía del representante legal de la persona jurídica del proponente.
5. Documento de constitución del Consorcio o Unión Temporal (en caso de que aplique).
6. Certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, vigente a la fecha de cierre de la presentación de la oferta, de la persona natural proponente o del representante legal de la persona jurídica proponente.
7. Certificado de antecedentes fiscales expedido por la Contraloría General de la Nación, vigente a la fecha de cierre de la presentación de la oferta de la persona natural proponente o del representante legal de la persona jurídica proponente.
8. Certificado de antecedentes judiciales emitido por la Policía Nacional, vigente a la fecha de cierre de la invitación de la persona natural proponente o del representante legal de la persona jurídica proponente.
9. Certificado de cumplimiento de obligaciones con los sistemas generales de seguridad social integral y aportes parafiscales. Si es persona jurídica, certificación del representante o revisor fiscal, que indique estar al día en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y parafiscal de sus empleados en los seis (6) meses anteriores a la fecha de cierre del proceso. Si es persona natural sin empleados a cargo, deberá acreditar con los documentos correspondientes (planillas) estar al día en los pagos a la fecha de cierre. Si es empleador, deberá aportar la

APD





## ESTUDIOS PREVIOS

Código: GRI-F18

Versión:02

Fecha:01-10-2018

	certificación que esté al día en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y parafiscales de sus empleados en los seis (6) meses anteriores a la fecha de cierre del proceso. 10. Registro Único Tributario (RUT).																					
3.6.1.2 Experiencia	<p>El proponente deberá acreditar mínimo un contrato cuyo objeto, obligaciones, alcances o condiciones sean igual al objeto de la presente invitación o comprenda dentro de sus actividades, las que forman parte del contrato a celebrar; el valor final sumado de los contratos presentados deben ser igual o superior al presupuesto oficial expresado en SMLMV. Se deberá aportar copia del contrato o certificación del mismo expedida por la entidad o empresa contratante.</p> <p>Cuando el proponente certifique contratos en los cuales participó en unión temporal o consorcio, se le acreditará como experiencia el valor que corresponda a su porcentaje de participación.</p> <p>En el caso de los consorcios o uniones temporales, la experiencia habilitante será la sumatoria de la experiencia de los integrantes que la tengan.</p> <p>El salario mínimo legal mensual vigente que se tomará para el cálculo del valor del contrato será el SMLMV del año en que finalizó.</p>																					
3.6.1.3 Capacidad Financiera	No aplica																					
3.6.1.4. Capacidad Organizacional	No aplica																					
3.6.2. Factores de Evaluación	De conformidad con lo establecido en el literal c del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, y en el Artículo 2.2.1.2.1.5.2 del decreto 1082 de 2015, la entidad seleccionará, mediante comunicación de adaptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.																					
3.6.3 Reglas de desempate de Ofertas	De conformidad a lo estipulado en el Artículo 2.2.1.2.1.5.2 del decreto 1082 de 2015, el factor de desempate es el consignado en el numeral 7. (Sic) En caso de empate, la Entidad Estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo.																					
3.7 Análisis de riesgos y forma de mitigarlo.	No aplica																					
3.8 Garantías:	<table border="1"><thead><tr><th>Garantía</th><th>PRE-CONTRACTUAL</th><th>CONTRACTUAL</th><th>POST-CONTRACTUAL</th><th>APLICA</th><th>Porcentaje (%)</th><th>Plazo</th></tr></thead><tbody><tr><td>Cumplimiento</td><td></td><td>X</td><td></td><td>SI</td><td>10%</td><td>Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas</td></tr><tr><td>Calidad del bien</td><td></td><td></td><td>X</td><td>SI</td><td>10%</td><td>Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas</td></tr></tbody></table>	Garantía	PRE-CONTRACTUAL	CONTRACTUAL	POST-CONTRACTUAL	APLICA	Porcentaje (%)	Plazo	Cumplimiento		X		SI	10%	Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas	Calidad del bien			X	SI	10%	Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas
Garantía	PRE-CONTRACTUAL	CONTRACTUAL	POST-CONTRACTUAL	APLICA	Porcentaje (%)	Plazo																
Cumplimiento		X		SI	10%	Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas																
Calidad del bien			X	SI	10%	Vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses mas																
3.9. Interventoría o Supervisión:	Nombre del funcionario:	MARTHA TAPIA HENRIQUEZ																				
	Identificación del funcionario:	32.853.319																				
	Cargo:	Subdirectora Administrativa y Financiera																				
	Dependencia:	Subdirección Administrativa y Financiera																				

 	<b>ESTUDIOS PREVIOS</b>	Código: GRI-F18
		Versión: 02
		Fecha: 01-10-2018

3.9.1 Necesidad de contar con Interventoría cuando los contratos superen la menor cuantía	No aplica
3.10 Plazo de Ejecución del Contrato	El plazo de ejecución del presente contrato será desde la suscripción del contrato hasta cinco días, a partir de la suscripción del acta de inicio previo a el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato dispuestos en el artículo 41 de la ley 80 de 1993.
3.11 Liquidación del Contrato	Cuatro (4) meses contados a partir de la terminación del plazo de ejecución.
3.12 Sometimiento a un acuerdo comercial.	No aplica
3.13 Constancia del cumplimiento del deber de análisis de las entidades estatales	Se deja constancia que la entidad cumplió con el deber de análisis para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo.
FIRMA:	
NOMBRE:	MARTHA TAPIA HENRIQUEZ
CARGO:	Subdirectora Administrativa y Financiera
Proyectó:	MARTHA TAPIA HENRIQUEZ

**INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLANTICO**  
 Barranquilla, Calle 40 con carrera 45 Esquina, PBX 3713000, Fax: 3707535  
 Sabana Grande: Vía Oriental Kilómetro 1 - 100 metros antes del peaje  
[www.transitodelatlantico.gov.co](http://www.transitodelatlantico.gov.co)

Fuente: (SECOP S. E., 2020)