**CCE-DES-FM-17**

**COVID-19** **– Colombia – Estado de emergencia económica, social y ecológica**

Como es por todos sabido, actualmente el mundo –y particularmente Colombia– atraviesa una situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus COVID-19, declarada así por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020.

Desde que se tuvo conocimiento de la posibilidad de que este virus llegara al país, el gobierno nacional inició un plan de preparación para atender la contingencia. El 6 de marzo se conoció el primer caso de COVID-19 en Colombia; razón por la cual el Ministerio de Salud declaró la terminación de la fase de preparación y activó la fase de contención en el territorio nacional. A partir de esta fecha, el Ministerio, al igual que otras autoridades, han venido expidiendo una serie de actos administrativos que establecen directrices para las autoridades y los particulares, tendientes a prevenir los contagios o, por lo menos, a disminuir la velocidad de incremento del brote. También se han expedido circulares que prevén recomendaciones como el lavado frecuente de manos, abstenerse de salir de casa, estornudar y toser en el brazo, conservar una distancia de al menos dos metros respecto de las personas mayores de 60 años, desinfectar los objetos o superficies, no saludar con la mano, con besos o con abrazos, etc. El 17 de marzo, el presidente de la república decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, ordenando como primera medida, el aislamiento preventivo de los mayores de 70 años desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 a.m., hasta el 31 de mayo.

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN – Covid-19 – Viabilidad – Celebración**

El estado de emergencia económica, social y ecológica, derivado del COVID-19, permite, *en principio*, la celebración de un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores; máxime si, como usted lo plantea en su consulta, «el Instituto Nacional de Salud –INS, en desarrollo de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector, Declaró la Urgencia Manifiesta con el propósito de adquirir bienes, obras y servicios que, en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia».

Pero antes de la celebración del convenio o contrato correspondiente, tanto el Instituto Nacional de Salud como el Ministerio de Relaciones Exteriores deben analizar si el objeto del mismo guarda relación con las funciones o es acorde con la competencia de ambas entidades; pues, como se explicó, tal es una condición de validez del acuerdo. Así mismo, deberán observarse los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal señalados respectivamente en los artículos 209 y 267 de la Constitución, según lo prevé el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Bogotá D.C., **19/03/2020 Hora 18:28:25s**

**N° Radicado: 2202013000002082**

Doctor

**Carlos Andrés Durán Camacho**

Secretario General

Instituto Nacional de Salud

Ciudad

**Concepto C ─ 248 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | COVID-19 ― Colombia ― Estado de emergencia económica, social y ecológica / COVID-19 ― Convenio interadministrativo ― Viabilidad  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # 4202013000002060 |

Estimado doctor Durán,

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 18 de marzo de 2020, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

**1. Problemas planteados**

Usted realiza la siguiente pregunta: «¿es viable la suscripción de un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, para que estos, directamente o a través de sus agentes diplomáticos, negocien y adquieran en el mercado internacional los bienes, insumos, equipos o servicios necesarios que Colombia requiere para atender la emergencia ocasionada por el COVID-19?».

**2. Consideraciones**

Para resolver esta consulta se hará un análisis de los siguientes temas: i) disposiciones normativas expedidas a partir de la pandemia originada por el COVID-19 y ii) la posibilidad de celebrar un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio para que este, directamente o a través de sus agentes diplomáticos, negocien y adquieran en el mercado internacional los bienes, insumos, equipos o servicios necesarios que Colombia requiere para atender la emergencia ocasionada por el COVID-19.

**2.1. Disposiciones normativas expedidas a partir de la pandemia originada por el COVID-19**

El mundo –y particularmente Colombia– atraviesa por una situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus COVID-19, declarada así por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020[[1]](#footnote-1).

Desde que se tuvo conocimiento de la posibilidad de que este virus llegara al país, el gobierno nacional inició un plan de preparación para atender la contingencia. El 6 de marzo se conoció el primer caso de COVID-19 en Colombia, razón por la cual el Ministerio de Salud declaró la terminación de la fase de preparación y activó la fase de contención en el territorio nacional[[2]](#footnote-2). A partir de esta fecha, el Ministerio, al igual que otras autoridades, han venido expidiendo una serie de actos administrativos que establecen directrices para las autoridades y los particulares, tendientes a prevenir los contagios o, por lo menos, a disminuir la velocidad de incremento del brote. También se han expedido circulares que prevén recomendaciones como el lavado frecuente de manos, abstenerse de salir de casa, estornudar y toser en el brazo, conservar una distancia de al menos dos metros respecto de las personas mayores de 60 años, desinfectar los objetos o superficies, no saludar con la mano, con besos o con abrazos, etc.

El 17 de marzo, el presidente de la república decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, ordenando, como primera medida, el aislamiento preventivo de los mayores de 70 años desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 a.m., y hasta el 31 de mayo de 2020[[3]](#footnote-3).

**2.2. Posibilidad de celebrar un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, para que estos, directamente o a través de sus agentes diplomáticos, negocien y adquieran en el mercado internacional los bienes, insumos, equipos o servicios necesarios que Colombia requiere para atender la emergencia ocasionada por el COVID-19**

El artículo 2 de la Constitución Política establece que «Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares». De ahí que sea un deber de los órganos del Estado garantizar los derechos fundamentales de todas las personas, entre los que se encuentran la vida[[4]](#footnote-4) y la salud[[5]](#footnote-5). Este se halla ratificado, a su vez, en la Ley Estatutaria 1751 de 2015[[6]](#footnote-6).

De otro lado, como se indicó en el numeral 2.1. anterior, actualmente Colombia se encuentra ante una pandemia que justificó la declaratoria del estado de emergencia económica, uno de los estados de excepción regulados en la Constitución Política; particularmente en el artículo 215. Dicho estado de excepción habilita a las entidades estatales a contratar directamente por la causal de «urgencia manifiesta», de conformidad con lo previsto en el artículo 2, numeral 4º, literal a) de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993[[7]](#footnote-7).

En efecto, el artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, a la selección abreviada, al concurso de méritos y a la contratación de mínima cuantía.

De este modo, algunos supuestos que se incluyen dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: a) situaciones relacionadas con los *estados de excepción*; es decir, con los estados de: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica[[8]](#footnote-8); y b) hechos de calamidad, fuerza mayor o desastre, es decir, circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, en los términos del artículo 64 del Código Civil, que establece: «Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.». Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española define desastre como «Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable», y calamidad como «Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas»[[9]](#footnote-9).

De conformidad con el artículo 1º del Decreto Ley 4109 de 2011, el Instituto Nacional de Salud es una autoridad científica cuya naturaleza es la de un «Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que se continuará denominando Instituto Nacional de Salud - INS, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social. El Instituto pertenecerá al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en los términos establecidos en la ley y en el presente Decreto». Así mismo, el artículo 2º establece como objeto del Instituto Nacional de Salud:

«(i) el desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas; (ii) realizar investigación científica básica y aplicada en salud y biomedicina; (iii) la promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; (iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos biológicos; y (v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación».

Por su parte, el artículo 9º, numeral 11, del referido Decreto, otorga al Director General de dicho Instituto la competencia para «Ordenar los gastos, administrar el Fondo Especial para Investigaciones, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la entidad, de acuerdo con las normas legales vigentes». En consecuencia, no hay duda de que el Director General tiene competencia para celebrar los convenios necesarios para cumplir el objeto y las funciones previstas en los artículos 3 y 4 del Decreto Ley 4109 de 2011.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 869 de 2016, «El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República». El artículo 4º establece sus funciones[[10]](#footnote-10). El artículo 18, numeral 2, prevé como función de la Secretaría General de dicho Ministerio «Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionados con los asuntos jurídicos internos, financieros, contables, gestión del talento humano, contratación pública, servicios administrativos, gestión documental, correspondencia y notificaciones de la entidad y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores», y el numeral 10 le asigna la labor de «Dirigir la programación, elaboración y seguimiento a la ejecución de los planes de contratación y de adquisición de bienes, servicios y de obra pública de la Entidad y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la elaboración de contratos y su correspondiente liquidación, de manera articulada con los instrumentos planeación y presupuesto». El artículo 24, numeral 11, expresa que las misiones diplomáticas deben «Transmitir a la Dirección Administrativa y Financiera el informe de los contratos que suscriba la Misión». Lo propio hace el artículo 25, numeral 10, respecto de los consulados, pues también les exige informar a la Dirección Administrativa y Financiera qué contratos suscriben.

De otro lado, el artículo 61, literal f), de la Ley 489 de 1998 dispone que «Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes: […] Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio *previa delegación del Presidente de la República*» (cursiva fuera de texto). Esta norma se complementa con el artículo 59 de la misma Ley, que consagra las funciones de los ministerios[[11]](#footnote-11).

Ahora bien, las normas de contratación disponen de varios vehículos negociales que, en principio, dos o más entidades estatales pueden utilizar en una situación como esta, verbigracia:

i) La suscripción directa de un contrato con personas extranjeras de derecho público o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007[[12]](#footnote-12), caso en el cual los contratos pueden regirse por los reglamentos de dichas instituciones, si así lo convienen las partes, como excepción a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

ii) La celebración de un contrato interadministrativo, siempre que las obligaciones derivadas del mismo sean acordes con el objeto de la entidad ejecutora, según lo dispone el artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007, modificado por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011[[13]](#footnote-13).

iii) La firma de un convenio de asociación, en los términos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998[[14]](#footnote-14), bajo la condición de que las funciones o servicios que motivan el vínculo de cooperación se hallen a su cargo.

iv) La celebración de un convenio de delegación de funciones entre entidades estatales, según lo permite el artículo 14 de la Ley 489 de 1998[[15]](#footnote-15), cumpliendo con la exigencia prevista en el artículo 9º de la misma Ley, que expresa que para que proceda la delegación, las funciones del delegante y del delegatario deben ser «afines o complementarias»[[16]](#footnote-16).

Lo anterior significa que si bien las entidades estatales pueden contratar por sí mismos la adquisición de sus bienes o servicios en el mercado, generalmente a través de la celebración de contratos conmutativos, precedidos del cumplimiento de los procedimientos de selección ordinarios, regulados en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía–, también pueden celebrar convenios con otras entidades públicas, para cooperar en el cumplimiento de sus funciones y satisfacer los fines del Estado. Sin embargo, la celebración de estos convenios, como se señaló, se permite si el objeto se corresponde con la competencia de las entidades que los suscriben.

Aplicadas las anteriores ideas al caso concreto, la celebración de contratos o convenios con el Ministerio de Relaciones Exteriores o con el Fondo Rotatorio está condicionada a que el objeto esté acorde con la competencia asignada en las disposiciones mencionadas para dichos organismos. Sin embargo, más allá de la literalidad de las disposiciones citadas arriba, frente a las cuales hasta ahora no se advierte que exista una actividad del Ministerio o del Fondo Rotatorio que se corresponda con claridad con la del INS, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente desconoce el detalle de otras competencias de ambas entidades, y por eso cada una debe analizar con rigor y completitud si pueden, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, celebrar un convenio que tenga por objeto encargarle a dicho Ministerio o al Fondo Rotatorio que administra la labor de adelantar, con su organización institucional, las gestiones por fuera de Colombia para adquirir los bienes, equipos, insumos y servicios requeridos por Colombia para afrontar la contención y mitigación del COVID-19.

Hay que anotar que la exclusiva circunstancia de que se declare el estado de emergencia económica y social, o incluso la urgencia manifiesta, si bien exime del deber de aplicar procesos de contratación complejos, no releva de observar las competencias asignadas a cada entidad. Dicho de otra manera, el estado de excepción o la urgencia manifiesta alteran o afectan los procesos de selección, inclusive aspectos del régimen presupuestal, pero no las competencias de las entidades estatales.

Lo anterior significa que la posibilidad de celebrar el convenio interadministrativo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio con el INS solo tiene una condición: «(…) que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos». Por lo tanto, la entidad que se comprometa en un convenio interadministrativo, conocedora al detalle del contenido y alcance de sus competencias ­-porque las ejerce, administra y aplica permanentemente-, debe analizar con claridad si la obligación contractual que asume guarda relación con alguna de sus funciones, en cuyo caso puede celebrar el convenio interadministrativo del art. 2.4.c de la Ley 1150 de 2007, o el convenio de asociación del art. 95 de la Ley 489 de 1998, o la delegación de funciones del art. 14 de la Ley 489 de 1998, según se explicó atrás. De lo contrario, es decir, de no existir una función que se relacione con la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato, no es posible celebrar el convenio interadministrativo.

Retomando el último aspecto del párrafo anterior, de no existir la competencia en la entidad que pretende ser la ejecutora del contrato o convenio, la opción que queda para la otra entidad estatal es celebrar de manera directa el contrato que requiere con la persona jurídica extranjera de derecho público o con el organismo internacional, a los que se refieren el inciso segundo y el parágrafo 1 del art. 20 de la Ley 1150 de 2007, los cuales establecen:

«Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. (…)

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

(…)

Parágrafo 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos».

**3. Respuesta**

«¿Es viable la suscripción de un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, para que este, directamente o a través de sus agentes diplomáticos, negocien y adquieran en el mercado internacional los bienes, insumos, equipos o servicios necesarios que Colombia requiere para atender la emergencia ocasionada por el COVID-19?».

No solo el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivado del COVID-19, sino en general la normativa ordinaria contractual permiten, *en principio*, la celebración de un convenio interadministrativo entre el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Fondo Rotatorio, máxime si, como se plantea en la consulta, «el Instituto Nacional de Salud – INS, en desarrollo de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector, Declaró la Urgencia Manifiesta con el propósito de adquirir bienes, obras y servicios que, en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia».

Sin embargo, la posibilidad de celebrarlo tiene una condición, tanto en época de normalidad jurídico-social y económica como de anormalidad en los mismos aspectos: «(…) que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos». Por lo tanto, cada entidad, conocedora al detalle del contenido y alcance de sus competencias ­-porque las ejerce, administra y aplica permanentemente-, debe analizar con claridad si la obligación contractual que asume guarda relación con alguna de sus funciones, en cuyo caso puede celebrar el convenio interadministrativo del art. 2.4.c de la Ley 1150 de 2007, o el convenio de asociación del art. 95 de la Ley 489 de 1998, o la delegación de funciones del art. 14 de la Ley 489 de 1998. De no existir una función que se asimile a la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato, no es posible celebrar el convenio interadministrativo.

Adicionalmente, de no existir la competencia en la entidad que sería la ejecutora del contrato o convenio, la opción que queda para la otra entidad estatal es celebrar de manera directa el contrato que requiere con la persona jurídica extranjera de derecho público o con el organismo internacional, al que se refiere el art. 20 de la Ley 1150 de 2007.

**4. Propuesta alternativa**

Conscientes de la necesidad que tiene el Instituto Nacional de Salud, y el país en general, la Agencia Nacional de Contratación Pública está elaborando una propuesta de decreto legislativo que desarrolle el estado de emergencia económica y social recientemente declarado, en relación con aspectos jurídico-contractuales. Se aprovechará la ocasión para incluir la necesidad que ustedes plantean, y crear una opción para que puedan celebrar esta clase de contratos, si acaso la analizada en este concepto finalmente no es viable. En este sentido, se intentará incluir que se autorice al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para adquirir bienes en el extranjero que mitiguen la pandemia, a pesar de no tener competencias relacionadas con la salud.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Cristian Andrés Díaz Díez |
| Revisó: | Fabián Gonzalo Marín CortésSubdirector de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín CortésSubdirector de Gestión Contractual |

1. En sitio web: https://www.who.int/es/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19. [↑](#footnote-ref-1)
2. En sitio web: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx. [↑](#footnote-ref-2)
3. En: https://twitter.com/IvanDuque/status/1240114356911734791. Como usted muy bien lo relata en su consulta –por lo cual se cita *in extenso*–: «[…] existe una situación de emergencia internacional, derivada de la identificación por parte de las autoridades chinas del brote de un nuevo tipo de virus de la familia Coronaviridae, que fue denominado “nuevo coronavirus”, SARS-COV-2. Dado que los casos de coronavirus suelen causar síntomas respiratorios, la Organización Mundial de la Salud (OMS)  emitió recomendaciones de protección personal contra la infección, así como para evitar el contagio de otras personas.

»Con esta evidencia se sugirió que la propagación de persona a persona está ocurriendo, incluso entre los trabajadores de la salud que atienden personas con enfermedad por coronavirus (COVID-19), esto es consistente con lo que es conocido sobre otros patógenos similares. El día 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró al brote de COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) y emitió una serie de recomendaciones provisionales.

  »En este escenario la OMS señaló: “todos los países deben estar preparados para la contención, incluida la vigilancia activa, la detección temprana, el aislamiento y el manejo de casos, el rastreo de contactos y la prevención de la propagación de la infección por 2019-nCoV, y compartir datos completos con la OMS”. Así mismo es de resaltar, que: “Los países deben hacer hincapié en la reducción de la infección humana, la prevención de la transmisión secundaria y la propagación internacional, y contribuir a la respuesta internacional a través de la comunicación y la colaboración multisectoriales y la participación activa para aumentar el conocimiento sobre el virus y la enfermedad, así como avanzar en la investigación”.

  »Ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 30 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, razón por la cual el INS ha implementado medidas en las fases de prevención y contención.

  »Colombia con este panorama mundial, el 2 de marzo de 2020, a través de sus entidades de referencia informan al país que el riesgo de coronavirus se eleva de moderado a alto, de acuerdo con los casos presentados en Ecuador, Perú, Brasil y Argentina. El 6 de marzo se confirma el primer caso en Colombia, por lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social emite un comunicado oficial informando que se finaliza la fase de preparación y se activa la fase de contención.

  »Siguiendo el avance de la enfermedad, el 11 de marzo de los corrientes la OMS declaró que el brote de COVID-19 es una PANDEMIA, esencialmente por la velocidad en su propagación, y, a través de comunicado de prensa, anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, que redunden en la mitigación del contagio.

  »Con base en dicha declaratoria, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró *“la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”* que *“podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si éstas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada”*

»Sumado a ello, en la referida resolución, se adoptaron medidas extraordinarias sanitarias y preventivas de aislamiento y cuarentena, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como la disposición de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

»Que para la protección de los colombianos y con el fin de prevención, contención y tratamiento es deber social del Estado tomar medidas tendientes a prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el SARS CoV2 (COVID-19); razón por la cual el Instituto Nacional de Salud –INS, en desarrollo de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector, Declaró la Urgencia Manifiesta con el propósito de adquirir bienes, obras y servicios que, en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia.

  »Dadas las circunstancias extremas en que hoy nos encontramos el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

  »Luego de la declaratoria de PANDEMIA el día 11 de marzo de 2020 por parte de la OMS, el mercado internacional de productos, equipos y servicios relacionados con el diagnóstico de la enfermedad, ha sufrido un desabastecimiento generalizado por la alta demanda existente a nivel global, lo que ha dificultado que proveedores nacionales suministren en los tiempos necesarios los insumos requeridos para atender la emergencia de manera eficiente.

  »Esta situación se escapa de la capacidad de control del Estado Colombiano y aunque se han intentado hacer los acercamientos que corresponden, en muchos casos han sido infructuosos porque los proveedores nacionales reiteran su imposibilidad de disponer de ciertos equipos y productos dada las condiciones de desabastecimiento internacional, con el agravante que los precios de venta se han incrementado ostensiblemente producto de la dinámica de oferta y demanda.

  »En este orden de ideas resulta imperativo que el gobierno nacional propenda por construir estrategias basadas en el principio de cooperación administrativa, que permita de manera colaborativa las sinergias entre las entidades del estado en pro de garantizar la atención de esta emergencia de la mejor forma posible». [↑](#footnote-ref-3)
4. Constitución Política: «Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte». [↑](#footnote-ref-4)
5. Constitución Política: «Artículo 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

»Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

»Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

»La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

»[…]». [↑](#footnote-ref-5)
6. «Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones» [↑](#footnote-ref-6)
7. El artículo 42 dispone: «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 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». [↑](#footnote-ref-7)
8. Artículo 215 de la Constitución: «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.

»El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

»El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

»El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

»El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

»El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

»PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento». [↑](#footnote-ref-8)
9. «En segundo lugar, se encuentran los eventos de suma o extrema urgencia que comportan situaciones de tal gravedad y premura, que su solución no da espera si quiera para lograr un acuerdo entre las partes respecto de la contraprestación esperada por la actividad a ejecutar y menos de verter a escrito su acuerdo; tal es el caso de los sucesos de calamidad o desastres, generalmente constitutivos de fuerza mayor, que impiden a todas luces la apertura de un espacio entre las partes para discutir los términos de lo que eventualmente sería la minuta de un contrato. Consciente de este estado de apresuramiento que justificaría la imposibilidad de solemnizar el negocio estatal, el legislador dotó a la Administración de la facultad de abstenerse incluso de la suscripción del escrito contentivo del contrato necesario para resolver la situación, con la única salvedad de que de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 30.683). [↑](#footnote-ref-9)
10. «Artículo 4°.Funciones. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

»1. Formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano.

»2. Ejecutar, de manera directa o a través de las distintas entidades y organismos del Estado, la política exterior del Estado colombiano.

»3. Evaluar la política exterior del Estado colombiano y proponer los ajustes y modificaciones que correspondan.

»4. Mantener, en atención a las necesidades e intereses del país, relaciones de todo orden con los demás Estados y Organismos Internacionales, directamente o por medio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares colombianas acreditadas en el exterior.

»5. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, organismos y mecanismos internacionales y ante la Comunidad Internacional.

»6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.

»7. Participar en la formulación, orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes entidades del Estado, cuando tengan relación con la política exterior.

»8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

»9. Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de tratados, acuerdos y convenios internacionales, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe de Estado en la dirección de las relaciones internacionales.

»10. Participar en los procesos de negociación, con la cooperación de otras entidades nacionales o territoriales, si es del caso, de instrumentos internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y verificar de manera permanente su cumplimiento.

»11. Promover y fortalecer la capacidad negociadora de Colombia en relación con los demás sujetos de Derecho Internacional.

»12. Participar en la formulación y en la ejecución de la política de comercio exterior y de integración comercial en todos sus aspectos.

»13. Orientar y formular la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades y evaluar su ejecución.

»14. Conformar y definir, en consulta con las autoridades sectoriales correspondientes, el nivel de las delegaciones que representen al país en las reuniones internacionales de carácter bilateral y multilateral.

»15. Presidir las delegaciones que representen al país, cuando así lo disponga el Presidente de la República, en las reuniones de carácter bilateral y multilateral o encomendar dicha función, cuando a ello hubiere lugar, a otras entidades.

»16. Administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior.

»17. Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

»18. Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política exterior en materia de integración y desarrollo fronterizo en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional y territorial, cuando sea del caso.

»19. Impulsar, articular, financiar o cofinanciar la implementación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional, las entidades territoriales y los organismos de cooperación internacional competentes para la ejecución de los mismos, de acuerdo con lo que determine el Plan Nacional de Desarrollo.

»20. Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos de los colombianos en el exterior y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

»21. Aplicar el régimen de privilegios e inmunidades a los cuales se ha comprometido el Estado colombiano.

»22. Tramitar la naturalización de extranjeros y aplicar el régimen legal de nacionalidad en lo pertinente.

»23. Expedir los pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario.

»24. Actuar como Secretaría Técnica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

»25. Ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley o le delegue el Presidente de la República». [↑](#footnote-ref-10)
11. Ley 489 de 1998: «Artículo 59. FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

»1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.

»2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.

»3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

»4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.

»5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

»6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

»7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

»8. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.

»9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.

»10. Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente.

»11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento». [↑](#footnote-ref-11)
12. Esta norma dispone: «Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

»Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

»Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

»Parágrafo 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.

»Parágrafo 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

»Parágrafo 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales». [↑](#footnote-ref-12)
13. «[…] 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

»[…]

»Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo 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, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

»En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

»En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

»Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

[…]». [↑](#footnote-ref-13)
14. «Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

»Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal».

 [↑](#footnote-ref-14)
15. «Artículo 14. Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

»Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos». [↑](#footnote-ref-15)
16. «Artículo 9. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias». [↑](#footnote-ref-16)