

URGENCIA MANIFIESTA – Alcance – Consejo de Estado – Necesidad inmediata de prestar el servicio, suministrar el bien o ejecutar la obra – Situaciones excepcionales – Casos contemplados en la Ley

[...] la jurisprudencia de esta Subsección ha establecido que la procedencia de esta herramienta "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 de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencial celebración del correspondiente contrato".

[...]

Se colige que la teleología de la norma radica en la necesidad de dotar a las entidades públicas de una herramienta contractual expedita para la adquisición de bienes o servicios que se necesiten para conjurar situaciones apremiantes, que requieran de una atención inmediata y no permitan atender al cumplimiento de las etapas previstas para la selección ordinaria. Si bien la utilización de esta prerrogativa debe circunscribirse a los casos establecidos en la ley para ello (pues, de lo contrario, se abriría la posibilidad a su uso desmedido), ello debe analizarse a la luz de la señalada finalidad, de forma que esta declaratoria constituya un instrumento eficaz para la solución de impases de manera ágil.

URGENCIA MANIFIESTA – Imposibilidad de acudir a procedimientos de selección ordinarios – Su aplicación no depende de que el servicio se haya suspendido o continúe prestándose – Interpretación textualista – No procede – Ley 80 de 1993 artículo 42

Comoquiera que el criterio prevalente para emplear el instituto de la urgencia manifiesta es la imposibilidad de acudir a los procedimientos de selección ordinarios, debido a las circunstancias actuales en las que se encuentre la entidad, no es viable concluir que ello dependa -o no- de que el servicio se haya suspendido o continúe prestándose. En criterio de esta Sala, el principio de legalidad que gobierna esta herramienta no puede ser invocado de forma tan restrictiva que torne en imposible su utilización, dadas las finalidades para las que fue creada, se insiste, con miras a subsanar una situación de emergencia y a contener la propagación de sus efectos nocivos. Por el contrario, una lectura de la norma que implique deducir la exigencia de que la actividad nunca haya cesado, como lo propone el apelante, sí contravendría la finalidad de la ley, en los términos previamente recapitulados. Dicho de otro modo, no es atendible una interpretación textualista de la expresión "la continuidad del servicio" que desconozca la finalidad del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, orientada a habilitar la contratación directa cuando resulte necesario restablecer de manera inmediata un servicio esencial ante circunstancias que imposibilitan acudir a procesos de selección competitivos.

PREVISIBILIDAD – Aplicación de la urgencia manifiesta – Exigencia de suministro de bien o prestación del servicio

[...] esta herramienta también es procedente cuando, sin mediar un evento imprevisible o irresistible, la continuidad o restablecimiento inmediato de la prestación del servicio exige el suministro de bienes o la prestación del servicio en el inmediato futuro (conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993), sin perjuicio de que los funcionarios responsables del proceso puedan ser llamados a responder disciplinaria o fiscalmente por deficiencias en la planeación.

DESVIACIÓN DEL PODER – Alcance – Causal de nulidad – Argumentos lejanos a la ley

[...] esta Subsección ha señalado que la desviación de poder "tiene lugar cuando los motivos que justifican el acto resultan ajenos a la ley. De allí que cuando se alega esta causal de nulidad debe llevarse al Juez a la certeza incontrovertible de que los motivos que tuvo la administración para proferir el acto enjuiciado no son aquellos que le están expresamente permitidos por la ley, sino otros, de manera que el resultado de la decisión que se ataca es diverso del que naturalmente hubiera debido producirse si la decisión se hubiere proferido de acuerdo con los dictados legales que la informan".



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante: Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados: Departamento de Nariño
Referencia: Nulidad simple

Temas: Alcance del recurso de apelación – No puede ser empleado para variar el objeto de la litis ni la causa petendi. / Urgencia manifiesta – Una de las hipótesis en las que puede ser declarada es la necesidad inmediata de continuar prestando el servicio. La interrupción temporal de la actividad no impide a la entidad activar esta herramienta bajo dicho supuesto. / Desviación de poder – Tiene lugar cuando los motivos que justifican el acto resultan ajenos a la ley, circunstancia que debe ser acreditada por el censor.

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el extremo demandante en contra de la sentencia del 23 de mayo de 2025, dictada por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, por la cual se negó la pretensión única de la demanda subsanada.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El departamento de Nariño adelantó un proceso de subasta inversa, encaminado a la contratación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios de esa entidad territorial. El procedimiento se realizó a través del sistema de bolsa de productos, pero posteriormente se declaró el incumplimiento de la operación a falta de la constitución de garantías para la ejecución del negocio, de forma que éste no se suscribió. Con ocasión de ello, la autoridad emitió el Decreto 397 del 12 de noviembre de 2021, por medio del cual declaró la urgencia manifiesta para la prestación del señalado programa, decisión que fue atacada ante esta jurisdicción.

ANTECEDENTES

La demanda

3. En escrito presentado el 18 de mayo de 2022, Francisco Javier Fajardo Angarita (en adelante, el demandante, el accionante o la parte actora), actuando en nombre propio, interpuso demanda de nulidad simple en contra del departamento de Nariño (en lo sucesivo, el departamento, la demandada o la entidad), con las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, con énfasis y posibles errores incluidos)¹:

“PRETENSIÓN PRINCIPAL: Se declare la NULIDAD del Decreto No. 397 del 12 de noviembre de 2021, a través del cual el Departamento de Nariño declaró una

¹ Índice electrónico No. 003 de la primera instancia de SAMAI. Archivo “Demanda NS VF-URGENCIA MANIFIESTA 18_05_2022”.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

URGENCIA MANIFIESTA con el fin de celebrar los ‘contratos necesarios para dar ejecución oportuna al Programa de Alimentación Escolar PAE’.

PRETENSIÓN ACCESORIA – OFICIOSA: *que se declare la NULIDAD ABSOLUTA del contrato estatal No. GN2208 de 2021 producto de la declaratoria de Urgencia Manifiesta celebrado entre el Departamento de Nariño y Productos la Villa S.A.S. con fundamento en el artículo 1519 del código civil, en concordancia con el artículo 1741 del mismo código, por configuración de objeto ilícito ante la vulneración de normas legales de orden público contenidas en el estatuto de contratación estatal. Lo anterior, en virtud de la facultad oficiosa del Juzgador, de conformidad a lo prescrito por el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, como situación jurídica subsecuente a la configuración del numeral cuarto del artículo 44 de la misma norma”.*

4. En la parte final de su escrito, agregó como pedimento:

“VI. SOLICITUD ESPECIAL

Que se declare la NULIDAD ABSOLUTA del contrato estatal No. GN2208 de 2021 celebrado entre el Departamento de Nariño y Productos la Villa S.A.S. con fundamento en el artículo 1519 del código civil en concordancia con el artículo 1741 por configuración de objeto ilícito por la vulneración de normas legales de orden público contenidas en el estatuto de contratación estatal”.

Los hechos

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:
6. En agosto de 2021, el departamento aprobó el proyecto de inversión para la ejecución del PAE en dicha región, financiado en un 60% con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para contratar la prestación de dicho servicio, adelantó un proceso de subasta inversa a través del sistema de Bolsa de Productos – Bolsa Mercantil de Colombia, para lo cual ordenó la apertura del proceso en la modalidad de selección abreviada.
7. El 22 de octubre de 2021, la operación le fue adjudicada al Consorcio Renacer Sol 360. Sin embargo, mediante comunicación posterior, se declaró el incumplimiento total de la operación bursátil.
8. El 12 de noviembre de 2021, la entidad expidió el Decreto 397, a través del cual declaró *“la urgencia manifiesta en el Departamento de Nariño, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes adscritos al sistema educativo oficial, así como para conjurar los eventuales perjuicios que se les pudiere ocasionar, por la no ejecución oportuna del programa de Alimentación Escolar PAE”*. Como consecuencia de lo anterior, ordenó celebrar *“los contratos que sean necesarios”* para adelantar dicha actividad, así como remitir los documentos del expediente a la Contraloría Departamental de Nariño.
9. El 16 de noviembre siguiente, mediante la modalidad directa, la entidad celebró con la sociedad Productos La Villa S.A.S.² el contrato No. GN2208-2021, para la *“Prestación del servicio para la implementación del programa de alimentación escolar en los 57 municipios no certificados del departamento de Nariño (...)”*. El plazo de ejecución se pactó en 80 días calendario escolar, con fecha

² El demandante identificó a esta empresa como “tercero con interés”.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

de terminación prevista para el día 10 de marzo de 2022, y con un valor de \$24.080'163.941. El acta de inicio se suscribió el 19 de noviembre de 2021.

Cargos de nulidad

10. El accionante sostuvo que el Decreto 397 de 2021 incurrió en una violación directa de la Constitución, de los principios de la función administrativa y de la contratación estatal (en particular, los de transparencia, selección objetiva, economía, responsabilidad y planeación). Asimismo, alegó que infringió las normas en las que debió fundarse y que se expidió con falsa motivación y desviación de poder.

11. Como primer reproche, señaló que la entidad utilizó indebidamente la urgencia manifiesta para contratar el PAE. Enfatizó que, según el artículo 42 de la Ley 80 de 1993³, dicha circunstancia se configura en una serie de hipótesis excepcionales, que no se adecúan a las circunstancias invocadas por el departamento en su acto administrativo, que fue expedido, según se adujo en el acto, *“con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes adscritos al sistema educativo oficial, así como para conjurar los eventuales perjuicios que se les pudiere ocasionar, por la no ejecución oportuna del programa”*.

12. A juicio del actor, el criterio que empleó el departamento para declarar la urgencia manifiesta no podía ser tomado en cuenta para adoptar esa decisión, pues en el decreto se aseveró que ello se requería para *“dar continuidad a la prestación del servicio”*. El demandante relató que, antes de adelantar la operación bursátil, la entidad ya había celebrado el negocio no. GN01050-2021 con Productos La Villa S.A.S., con plazo desde el 30 de abril hasta el 31 de agosto del 2021, de forma que, entre el 1.º de septiembre y el 18 de noviembre de ese año (lapso en el que los estudiantes se encontraban en semanas lectivas), no se tenía contratado el programa de alimentación escolar. Así, sostuvo que el decreto no tuvo por finalidad garantizar que la actividad no se viese interrumpida (primer supuesto de hecho de la precitada norma), pues, en sus palabras, *“no es posible dar continuidad a lo que ya estaba suspendido”*.

13. Seguidamente, el accionante analizó las demás causales previstas en el artículo 42 *ejusdem* para la declaratoria de urgencia manifiesta, para concluir que ninguno de ellas concurrió en el caso concreto. En particular, arguyó que: (i) no se presentó una situación relacionada con los estados de excepción, aun cuando la operación ocurrió en vigencia de la emergencia sanitaria por COVID-19 (la cual no fue el motivo de la decisión); (ii) no existió una circunstancia de fuerza mayor, pese a que el departamento hubiese argumentado en su acto que ello acaeció ante el fracaso de la operación bursátil, lo que el actor contravirtió; y (iii) tampoco hubo otra

³ Según esta norma, *“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”*.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

situación similar que imposibilitara acudir a los procesos de selección, pues la misma entidad aceptó que el calendario escolar 2021 estaba pronto a terminarse, pese a lo cual suscribió el contrato de emergencia sobrepasando la vigencia hasta el 10 de marzo de 2022, tiempo en el cual podría haber adelantado un procedimiento de forma regular (en su decir, según las reglas de la licitación pública). Frente a esto último, resaltó que el negocio *“fijó condiciones desbordadas e ilegales”*, en tanto se estableció un plazo de 80 días calendario escolar, contados desde el 19 de noviembre de 2021, pero que los estudiantes no se encontrarían en labores académicas entre el 12 de diciembre de ese año y el 30 de enero de 2022 (según el calendario⁴), periodo en el que no habría necesidad de la prestación del servicio y en el que el departamento podría haber adelantado el trámite de escogencia.

14. En el siguiente cargo, el demandante señaló que el acto fue expedido con desviación de poder, en tanto no persiguió una finalidad legalmente establecida para el ejercicio de esa competencia, sino para lograr objetivos ajenos a ésta. Concretamente, acusó la decisión de haber tenido por propósito favorecer a la sociedad Productos La Villa S.A.S., al relatar que las actuaciones para la suscripción del negocio se efectuaron *“de forma muy eficiente y rápida”*, pues: (i) el decreto fue emitido el 12 de noviembre de 2021; (ii) los estudios, documentos previos y el análisis del sector se publicaron el día 16 siguiente; (iii) la empresa presentó su propuesta con firma de la primera fecha mencionada, pese a que solo podía haberse elaborado, al menos, el día de publicitación de los requisitos de contratación; y (iv) el mismo 16 de noviembre, la entidad verificó la oferta y certificó el cumplimiento de las condiciones de capacidad financiera.

15. A continuación, el censor reprochó que el acto desconoció el principio de legalidad, al contravenir la obligación de surtir las modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, y agregó que, por este motivo, se vulneraron los mandatos de selección objetiva, planeación (que, a su juicio, fue indebida), transparencia y responsabilidad.

16. Asimismo, tildó al decreto de haber incurrido en falsa motivación, al sostener que la entidad desatendió *“las circunstancias fácticas y jurídicas reales del caso concreto”*, ya que expidió el acto administrativo amparado en razones contrarias al derecho y a la realidad, puntualmente, aquellas con las que pretendió sustentar la declaratoria de la urgencia manifiesta (en tanto, según expuso, no se configuró ninguno de los supuestos legales para ello).

17. Finalmente, advirtió las *“posibles conductas disciplinarias en las que presuntamente incurrió la administración”*, especialmente, la consagrada en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (*“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”*), de forma que consideró procedente *“que se compulsen las copias respectivas ante Procuraduría*

⁴ Fijado mediante las Resoluciones No. 1523 y 3150 de 2021 de la Secretaría Departamental de Nariño, para los años 2021 y 2022.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

a efecto de que se inicie el respectivo proceso disciplinario en contra de los responsables”.

Trámite relevante en primera instancia

18. La demanda fue inadmitida por auto del 21 de julio de 2022, en el que se requirió al actor para que acreditara el interés directo para pedir la declaratoria de nulidad absoluta del contrato⁵. Si bien este proveído fue objeto de recurso, aquél fue confirmado en decisión del 12 de agosto siguiente⁶. Con ocasión de lo anterior, el accionante subsanó su libelo, en el sentido de excluir aquellas pretensiones encaminadas a la invalidación del negocio (la “pretensión accesoria – oficiosa” y la “solicitud especial”)⁷, de forma que el Tribunal resolvió admitirlo⁸.

19. El departamento contestó la demanda y se opuso a la pretensión de nulidad del acto⁹. Para el efecto, recapituló los antecedentes del Decreto 397 de 2021, con su correspondiente motivación, y resaltó que éste fue producto de la contingencia contractual previamente reseñada, relacionada con factores ajenos, imprevisibles e irresistibles, mas no de algún defecto de planeación. Señaló que la decisión fue objeto de “control” por parte de la Contraloría Departamental de Nariño, autoridad que se pronunció al respecto mediante las siguientes resoluciones: (i) CDN-100-41 del 28 de diciembre de 2021, por la cual se declaró que la urgencia manifiesta no era viable, y (ii) CDN-100-41.084 del 18 de febrero de 2022, en la que se resolvió el recurso de reposición formulado por la entidad territorial, en el sentido de revocar la anterior determinación y declarar la procedencia del señalado mecanismo.

20. La demandada trajo a colación los argumentos formulados en su medio de impugnación, para sostener que el acto fue motivado de forma suficiente, y recapituló las actuaciones previas surtidas para la aprobación de los recursos del PAE y su respectiva contratación. Con ello, enfatizó que el departamento no fue pasivo en adelantar las gestiones para asegurar el suministro de la ración alimentaria a los estudiantes (tramitadas desde febrero de 2021), y destacó que la razón que imposibilitó la suscripción del acta de inicio con el Consorcio Renacer Sol 360 fue la ausencia de emisión de las garantías pertinentes (según se adujo, dada *“la negativa de las compañías aseguradoras para emitir la póliza por un valor tan bajo como el propuesto”*, pues *“determinaron como riesgo inminente a la declaratoria de un incumplimiento y consecuentemente de un siniestro”*), aspecto que motivó la declaratoria de incumplimiento de la operación bursátil. Así, en el decreto se estableció que una nueva rueda de negocios en la bolsa mercantil (sin garantía de éxito) implicaría una suspensión del servicio durante el término de su realización, el cual sería mucho mayor si se efectuara mediante la modalidad de licitación pública, lo que conllevaría su no prestación en lo que restaba del calendario académico 2021. En ese sentido, se valoró que ello configuró una circunstancia de fuerza mayor que requería de la declaratoria de urgencia

⁵ Índice 004 de Samai de primera instancia.

⁶ Índices 006 y 007 *ibid*.

⁷ Índice 009 *ibid*.

⁸ Por auto del 25 de agosto de 2022, se dispuso *“Admitir la presente demanda de nulidad presentada por Francisco Javier Fajardo Angarita en contra del Departamento de Nariño”*, sin tomar ninguna determinación respecto de la vinculación de la sociedad Productos La Villa S.A.S. (índice 010 *ibid*.).

⁹ Índice 012 *ibid*.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Francisco Javier Fajardo Angarita
Departamento de Nariño
Nulidad simple

manifiesta, a fin de garantizar el reinicio inmediato de la actividad, garantizar los derechos de los menores y prevenir la deserción escolar.

21. Adujo que la procedencia de la urgencia manifiesta no debe verificarse a la luz del principio de planeación, sino que debe observarse bajo la causal que se invoque y en conjunto con los hechos que la fundamentan, especialmente, ante la situación que consideró como imprevisible, *“irresistible, inédita y de difícil trámite”*. Arguyó que el reparo del demandante en cuanto a la tardanza en la aprobación del proyecto mediante el sistema de regalías no puede ser atribuida al departamento, en tanto ello ocurrió a raíz del devenir de la pandemia COVID-19 y de las diferentes directrices gubernamentales que obligaron a replantearlo en varias oportunidades, con lo cual rechazó que se hubiera desconocido el principio de planeación.

22. Frente al reproche relativo a que el suministro contratado con anterioridad finalizó el 31 de agosto de 2021, con lo cual el PAE ya llevaba dos meses sin ejecutarse, la entidad refutó que acudir a la urgencia manifiesta era independiente de que el servicio estuviese suspendido o vigente, pues lo que se buscaba era evitar una afectación mayor en el suministro de la ración escolar. En cuanto al plazo de 80 días, que excedería el año 2021, respondió que el programa fue financiado con recursos del SGR, de forma que *“en este, la aprobación y ejecución de proyectos y programas se genera por determinados plazos, no sujetos a una vigencia fiscal determinada”* y *“contiene una excepción al principio general de la anualidad”*, al tener carácter bianual, y el departamento no podía renunciar a dichos recursos en la forma en la que ya habían sido planificados por el señalado lapso¹⁰.

23. Tras lo anterior, la demandada recalcó que la Contraloría revocó la decisión de declarar la improcedencia de la urgencia manifiesta y, en su lugar, dio visto bueno a dicha determinación. Encontró que, para el mes de noviembre de 2021, subsistía la necesidad de garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar, por lo que dicho mecanismo era el que permitía satisfacer las necesidades de la población escolar. También consideró que agotó todos los medios establecidos por la ley en procura de adelantar la modalidad de contratación que fuese más adecuada para el efecto, y que existen pruebas de que, por hechos ajenos a la administración, el procedimiento surtido ante la bolsa mercantil no tuvo el fin esperado, situación que radicó únicamente en la responsabilidad del adjudicatario. Asimismo, consideró que las alternativas con las cuales disponía (reiteración del proceso de bolsa y licitación pública) no garantizaban la reactivación inmediata del PAE, de forma que la decisión estuvo ajustada a los preceptos legales.

24. Adicionalmente, objetó el reproche relativo a la comparación de fechas efectuada por el actor entre la declaratoria de urgencia, la publicación de los estudios y la presentación de la oferta, al considerar que ello se relaciona con el contrato y no con el decreto objeto de estudio. En todo caso, señaló que no existió ninguna irregularidad al respecto, en tanto el llamado a proponer fue a la misma sociedad que había ejecutado el PAE en la oportunidad inmediatamente anterior, y

¹⁰ A continuación, la entidad también se refirió a los reproches de la Contraloría relativos al valor por el cual se celebró el contrato y la oportunidad en la que se realizó la declaratoria de urgencia y su remisión al órgano de control (aspectos que no formaron parte de la demanda).



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

que bien podía la administración haber requerido su propuesta con la urgencia que el caso ameritaba.

25. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: (i) *“inepta demanda – no se demandó el acto que puso fin a la actuación administrativa”*, al no haberse acusado la resolución de la Contraloría que declaró la procedencia de la urgencia manifiesta¹¹; (ii) *“legalidad del acto administrativo acusado de nulidad”*; (iii) *“no procedencia de circunstancias fácticas de anulación ex post al acto administrativo”*; y (iv) *“la innominada”*.

Sentencia de primera instancia¹²

26. El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante sentencia del 23 de mayo de 2025, profirió las siguientes decisiones (se transcribe de forma literal)¹³:

“PRIMERO. – Declarar la prosperidad de la excepción de inexistencia de violación constitucional y legal que planteó el Departamento del Putumayo (sic).

SEGUNDO. – Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO. – Abstenerse de imponer condena en costas.

CUARTO. – Por secretaría se devolverá el remanente de los gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, y se dejará constancia expresa de ello. En firme la presente decisión, se archivará el asunto. Secretaría hará las anotaciones de ley en libros radicadores y en Samai”.

27. En sustento de lo anterior, encontró probado que sí acaeció una circunstancia en la que la administración no pudo atender el plazo requerido para el procedimiento ordinario de escoger a su contratista. Estableció que el primer supuesto contenido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es que la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de actividades en el inmediato futuro, y sostuvo que esa prolongación no puede ser vista en forma irrestricta y rigurosa, al punto que se exija siempre la ejecución ininterrumpida de la operación respectiva, pues ello *“equivaldría a una interpretación excesivamente rigurosa que impediría el uso de la declaratoria de urgencia manifiesta dentro de los límites legales”*.

28. Señaló que, aun cuando el escenario ideal es que tales actividades se ejecuten en forma continua, ante la ocurrencia de fenómenos externos, y pese a la gestión y esfuerzo de la entidad, las mismas pueden sufrir interrupciones o suspensiones, contexto en el cual la administración está obligada a garantizar la continuidad del servicio. Así, estableció que dicha necesidad también opera en aquellos eventos en los que una operación se haya visto interrumpida, y acaezca la

¹¹ El demandante se opuso a este medio de defensa al argumentar que dicho acto ha sido entendido por la jurisprudencia como de mero trámite, por lo que no es susceptible de control judicial (índice 013 de Samai de primera instancia).

¹² Por autos del 5 y 19 de abril de 2024, respectivamente, (i) se desestimó la excepción de inepta demanda y (ii) se fijó el litigio, se decretaron unas pruebas, se negaron las testimoniales pedidas por el departamento y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiese su concepto (actuaciones que fueron allegadas), previo a emitir sentencia anticipada (índices 018 y 023 *ibid.*). Si bien en el encabezado del fallo se mencionó como sujeto “vinculado” a Productos La Villa S.A.S., ello no ocurrió durante el trámite.

¹³ Índice 036 *ibid.*



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

urgencia de reanudarla con el fin de evitar que esa paralización se prolongue en el tiempo, así como de conjurar las afectaciones que de allí se deriven. Con ocasión de ello, coligió que el departamento se enfrentó a una situación de esas características de cara al PAE, y aunque no hubiese un ejecutor desde el 1.º de septiembre de 2021 -ante la expiración del plazo del anterior contrato-, estimó que *“es en ese escenario en el que no se puede desconocer la inminente y apremiante urgencia a la que debió enfrentarse el ente territorial para poder garantizar la continuidad del mentado servicio, justamente, reanudando su prestación”*.

29. En línea con ello, tuvo en cuenta que, para el momento en el que se declaró el incumplimiento de la operación bursátil, el suministro del PAE ya había sufrido una interrupción de 2 meses y 10 días aproximadamente. Valoró que la selección del contratista mediante una nueva rueda de negocios, o a través de licitación pública, se habría extendido hasta una fecha en la que el calendario académico estaría *ad portas* de finalizar, o ya habría culminado, lo que habría conllevado a que los alumnos hubiesen permanecido sin el servicio de alimentación hasta terminar el año escolar. Ante ese panorama, era imprescindible que la entidad desplegara las acciones pertinentes para conjurar esa situación, por lo que consideró ajustada la utilización de la urgencia manifiesta para el caso concreto. Así, desestimó el argumento del demandante relativo a la inaplicabilidad de la primera hipótesis del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

30. Seguidamente, consideró que el acto no se sustentó en una situación relacionada con los estados de excepción, y frente a la hipótesis de la fuerza mayor, consideró que el hecho de no poder agotar el trámite de selección por bolsa mercantil (ni, posteriormente, por licitación pública) sí constituyó una circunstancia externa, imprevisible e irresistible debida al incumplimiento en el que incurrió el comitente vendedor. Estimó que ello se trató de un hecho que el departamento no podía anticipar, que retardó la reanudación del servicio y obligó a declarar la urgencia manifiesta para la gestión eficiente y apremiante del PAE, por lo que también descartó la alegación del actor sobre este punto.

31. En cuanto al plazo reprochado por el accionante, el Tribunal estableció que dicho lapso se fijó en *“80 días calendario escolar”*, lo cual implicó que abarcaba igual número de días en los que los beneficiarios del PAE asistieran a sus actividades académicas, y no simplemente contados según el calendario ordinario. Tampoco compartió la alegación relativa a que no era urgente la contratación del programa ante el periodo de receso escolar que inició el 12 de diciembre de 2021, pues ello implicaría que el servicio podía permanecer suspendido aún más tiempo.

32. Adicionalmente, desestimó el cargo de nulidad por desviación de poder, al no avizorar que se hubiese perseguido una finalidad espuria con la expedición del acto, y frente a la aludida intención de favorecer a la sociedad Productos La Villa S.A.S., estimó que se tratan de meras conjeturas, insuficientes para evidenciar una actuación deshonesto del ente territorial.

33. De cara a la alegada vulneración de los principios de la contratación estatal, el *a quo* estableció que no se vulneró el mandato de planeación, pues se demostró



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

que, tras la consecución de la financiación del PAE con los recursos de regalías, el departamento dispuso la selección del operador a través de negociación en la Bolsa Mercantil de Colombia, y en tal contexto, ante el incumplimiento del postor seleccionado y la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio (que ya llevaba un periodo suspendido), la entidad debió optar por declarar la urgencia manifiesta, la cual -a diferencia de lo que esgrimió la parte demandante- no devino de la indebida concepción del acuerdo de voluntades.

34. También desestimó la supuesta falsa motivación del acto con fundamento en lo ya expuesto, pues encontró que la declaratoria de urgencia manifiesta se amparó en debida forma en las disposiciones del art. 42 de la Ley 80 de 1993. Así, el Tribunal concluyó que no hay lugar a anular el acto acusado, y ante la denegatoria de la pretensión de nulidad, se abstuvo de efectuar la compulsa de copias pedida por la parte demandante. Por tratarse de una pretensión de nulidad general que *“lleva inmersa un interés público”*, no condenó en costas.

Recurso de apelación

35. La parte demandante apeló el fallo, al considerar que incurrió en defectos por valoración probatoria y de interpretación jurídica. En primer lugar, reprochó que se configuró un *“Defecto fáctico por errónea interpretación de la causal de ‘continuidad del servicio’ en la declaratoria de urgencia manifiesta”*, al sostener que la lectura que el tribunal dio al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 fue equivocada. A su juicio, si la actividad ya había sido suspendida por un periodo considerable (más de dos meses), no se podía hablar de “continuidad”, sino de “reinicio” o “restablecimiento”, contrario a la esencia de la primera causal establecida en la referida disposición, con lo cual criticó que la sentencia hubiera asimilado la *“urgencia de reanudar”* con aquella expresión de la norma. Insistió en que la prolongada interrupción de la operación denotó una falta de planeación por parte del departamento que no podía subsanarse mediante la declaratoria de urgencia manifiesta, pues su causa fue la inercia administrativa en la gestión contractual, y el riesgo de desatención a la población estudiantil era completamente previsible y evitable. Con ocasión de ello, señaló que la nulidad se configura con base en la violación al principio de legalidad e igualdad, al haberse privado a diferentes proponentes de la posibilidad de participar por una selección objetiva.

36. Seguidamente, señaló que la sentencia incurrió en un *“Defecto fáctico por errónea valoración de la fuerza mayor y de la imprevisibilidad”*, dado que el incumplimiento frente a la constitución de las garantías (debido a la negativa de las aseguradoras) o la frustración del proceso de selección ante la bolsa mercantil no eran hechos imprevisibles o irresistibles, sino que eran riesgos propios de dicho trámite, y que la entidad contaba con herramientas para contemplarlos y gestionarlos. Aseveró que el Ministerio Público, en su concepto, solicitó acceder a la pretensión anulatoria por este motivo, en tanto la administración sí podía enfrentar la situación con una nueva negociación. Agregó que la falta de planeación no puede ser tomada como una situación de fuerza mayor, y que el departamento no podía alegar su propia negligencia para justificar una urgencia manifiesta.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

37. Añadió que el Tribunal cometió un *“Defecto sustantivo por desconocer que se probó la causal de desviación de poder y favorecimiento de terceros”*. Consideró que, contrario a lo valorado en el fallo, en el que se estableció que dicho reproche se fundó en *“meras conjeturas”*, sí se presentaron hechos concretos que indicaban la posible existencia de un favorecimiento indebido, lo que también fue resaltado por el Ministerio Público en su concepto. Reiteró la comparación de fechas entre la expedición del decreto, la publicación de los estudios, la presentación de la oferta y su aprobación, de lo que dedujo que era *“lógicamente inverosímil”* que la empresa pudiese formular su propuesta de forma tan extensa y detallada, si los documentos previos solo fueron publicitados cuatro días después. A su juicio, esa secuencia de eventos *“sugiere un conocimiento previo y privilegiado de la declaratoria de urgencia manifiesta y de los requisitos de contratación por parte de Productos La Villa S.A.S.”*, de forma que ese estado de cosas no habría tenido la calidad de imprevisible e indispensable. Con ello, consideró que el Tribunal erró en la valoración de los hechos indicadores, pues no identificó que la motivación de dicha declaratoria se sustentó en un presupuesto fáctico irreal, y que la imposibilidad de adelantar los procesos de selección ordinarios fue un pretexto para una selección ya definida.

38. De igual forma, alegó que se configuró un *“Defecto sustantivo por desconocimiento de los principios de planeación y falsa motivación del acto administrativo”* (sic), a su juicio, al haberse ignorado la evidencia de la falta de previsión por parte del departamento, y que el hecho de que el servicio estuviera suspendido por más de dos meses evidencia dicha deficiencia. Reiteró que fue falsa la motivación del decreto al invocar la necesidad de *“dar continuidad”* y *“conjurar los eventuales perjuicios”* por la no ejecución oportuna del PAE, pues dicha actividad ya había sido interrumpida, y que la urgencia fue generada por la propia pasividad de la administración. Con ello, reprochó que el razonamiento del Tribunal desconoció los principios de planeación, responsabilidad y selección objetiva, así como las reglas para la declaratoria excepcional de la urgencia manifiesta.

39. Con ocasión de lo anterior, solicitó revocar íntegramente la sentencia y, en su lugar, declarar la nulidad del acto acusado. Además, formuló nuevamente la solicitud de declaratoria de nulidad absoluta del contrato GN2208 de 2021 celebrado con la sociedad Productos La Villa S.A.S.

Trámite relevante en segunda instancia

40. Por auto del 31 de octubre de 2025, se admitió el recurso de apelación¹⁴.

41. Mediante escrito allegado el 19 de noviembre del corriente¹⁵, el agente del Ministerio Público intervino para solicitar que se confirme la sentencia de primera instancia. A su juicio, ninguno de los cargos de la apelación está llamado a prosperar, dado que: (i) la interpretación del actor en torno a la expresión *“continuidad del servicio”* resulta excesivamente rigurosa y desconoce la finalidad de la norma, cuando busca proteger derechos fundamentales, de forma que debe leerse en armonía con el artículo 44 superior, con la finalidad *curativa* del instituto

¹⁴ Índice 003 de Samai de segunda instancia.

¹⁵ Índice 010 de Samai de segunda instancia.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

de la urgencia manifiesta y la necesidad de *reanudar* la prestación de la actividad; (ii) la primera instancia acertó al determinar que es incorrecto el nexo causal que alegó el demandante, pues no fue la falta de planeación lo que generó la situación de emergencia, sino el fracaso del proceso en bolsa por la no constitución de garantías como hecho sobreviniente; (iii) no se probó que hubiese existido la intención ilícita que se le atribuyó a la entidad al seleccionar a Productos la Villa S.A.S., máxime cuando se trataba del contratista que, por su experiencia inmediata anterior, garantizaba la capacidad de ejecución instantánea para restablecer el derecho a la alimentación de los menores; y (iv) exigir que se agotara la licitación en este escenario haría nugatoria la figura de la urgencia, que era procedente, y no existió ninguna irregularidad en contratar el objeto con el descuento obtenido en el proceso surtido ante la bolsa mercantil.

42. Por su parte, los demás sujetos procesales guardaron silencio en esta instancia.

CONSIDERACIONES

43. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad que invalide lo actuado y se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la jurisdicción, competencia, ejercicio oportuno de la acción y legitimación en la causa, la Sala procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

44. Así, la Subsección abordará los siguientes asuntos: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos que se estudiarán; (ii) el análisis de los motivos de reproche formulados por el apelante; y (iii) el régimen sobre las costas.

El objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos que se resolverán

45. En esta instancia, a la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem*, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa¹⁶.

46. En adición a lo anterior, son inadmisibles las modificaciones a la *causa petendi* mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso, y el principio de congruencia que impone fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación¹⁷.

¹⁶ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “*Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*” (se destaca). Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de julio de 2024. Rad. 70692. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Francisco Javier Fajardo Angarita
Departamento de Nariño
Nulidad simple

47. En este orden de ideas, en vista de los motivos de reproche formulados por el demandante en su apelación, los problemas jurídicos a resolver en esta instancia son los siguientes: (i) ¿el Tribunal interpretó erróneamente la expresión “*continuidad del servicio*” prevista para la declaratoria de urgencia manifiesta en el caso concreto, dado que la actividad ya se encontraba suspendida para el momento de emisión del decreto acusado?; (ii) ¿el *a quo* valoró incorrectamente la frustración del procedimiento de subasta inversa como una circunstancia de fuerza mayor?; (iii) ¿en el fallo apelado se erró al concluir que las sospechas de favorecimiento fueron “*meras conjeturas*”, y se ignoraron las pruebas que darían cuenta de la desviación de poder?; y (iv) ¿en la sentencia cuestionada se desconoció la evidencia que, según el actor, daría cuenta de la falta de planeación por parte de la entidad y la falsa motivación en la que ésta habría incurrido?

48. Ahora bien, según se reseñó, el apelante formuló nuevamente la pretensión de nulidad del contrato GN2208 de 2021, celebrado entre el departamento de Nariño y Productos La Villa S.A.S. Sin embargo, no hay lugar a estudiar este pedimento, en tanto el mismo fue objeto de supresión en el escrito de subsanación de la demanda, de forma que, con la apelación, no había lugar a variar esa *causa petendi*. De igual forma, ello implicaría una variación del objeto del medio de control, que se circunscribió a estudiar la legalidad del acto acusado, y no la del contrato resultante de la declaración allí contenida. En ese sentido, la Sala centrará su análisis en los interrogantes previamente planteados.

Frente al alegado “Defecto fáctico por errónea interpretación de la causal de ‘continuidad del servicio’ en la declaratoria de urgencia manifiesta”

49. Como primer aspecto, el apelante cuestionó la lectura que el Tribunal otorgó a la expresión “*continuidad del servicio*” consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, pues dicha corporación entendió que no debe interpretarse de forma tan “*irrestricta y rigurosa*” que impida la aplicación de la urgencia manifiesta si la actividad dejó de prestarse por un determinado lapso. Señaló que, si el PAE ya había sido suspendido por un periodo considerable, no se podía hablar de “continuidad”, sino de “reinicio” o “restablecimiento”, lo que tornaría inaplicable la herramienta.

50. Para efectos de dilucidar lo anterior, importa recapitular el entendimiento que esta Corporación ha dado a la norma previamente citada:

“En efecto, en el régimen colombiano de la contratación estatal, la urgencia manifiesta es contemplada como una de las excepciones legales al deber general de selección de contratistas a través del mecanismo de la licitación pública (literal f, numeral 2º, art. 24 de la Ley 80 de 1993), permitiéndose que, en determinadas circunstancias, se pueda efectuar la contratación directamente y es más, de ser necesario, puede incluso prescindirse de la celebración misma del contrato y aún del acuerdo sobre el precio (...)

Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclamen una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución,



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

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**” (énfasis añadido)¹⁸.

51. En igual sentido, la jurisprudencia de esta Subsección ha establecido que la procedencia de esta herramienta “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 de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencial celebración del correspondiente contrato**” (subrayado añadido)¹⁹. En línea con ello, se ha señalado que dicha declaratoria se sustenta en, al menos, tres principios:

“Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla.

El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado.

El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla”²⁰.

52. Conforme a lo expuesto, se colige que la teleología de la norma radica en la necesidad de dotar a las entidades públicas de una herramienta contractual expedita para la adquisición de bienes o servicios que se necesiten para conjurar situaciones apremiantes, que requieran de una atención inmediata y no permitan atender al cumplimiento de las etapas previstas para la selección ordinaria. Si bien la utilización de esta prerrogativa debe circunscribirse a los casos establecidos en la ley para ello (pues, de lo contrario, se abriría la posibilidad a su uso desmedido), ello debe analizarse a la luz de la señalada finalidad, de forma que esta declaratoria constituya un instrumento eficaz para la solución de impases de manera ágil.

53. Según lo señalado en el artículo 42 de la Ley 80 de 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**”. En vista de los criterios jurisprudenciales expuestos, la Sala comparte la lectura otorgada por el Tribunal a esta hipótesis normativa, al sostener que dicha continuidad no puede ser

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006. Rad. 14275. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Reiterada en sentencia del 4 de febrero de 2022 proferida por esta Sala de decisión (exp. 56678, C.P. María Adriana Marín).

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2015. Rad. 41768. C.P. (E) Hernán Andrade Rincón.

²⁰ Ibid.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

entendida de forma tan estricta y rigurosa que, al verificarse la cesación de la operación que se pretende restablecer, se torne inaplicable la utilización de esta facultad legal, pues una lectura en tal sentido la tornaría nugatoria de cara a las finalidades que persigue.

54. En efecto, el entendimiento del apelante justificaría que, por el hecho de que la actividad haya cesado por un tiempo determinado (en este caso, por vencimiento del plazo contractual fijado en el negocio anterior), la entidad necesariamente deba recurrir a los procedimientos de selección ordinarios, con todas las etapas y plazos que ello conlleva, pese a enfrentarse a una situación de tal urgencia que no permita atender a su conclusión para poder ser solucionada. Ello fue lo que sucedió en el caso examinado, a raíz del fracaso de la operación bursátil que se buscó concretar en la bolsa de productos, en tanto esta situación conllevó a que la entidad no contase con un proveedor para la prestación del PAE en el inmediato futuro, pese a que contaba con la convicción de que dicho trámite sería el que le permitiría concretar esa escogencia según lo planeado. Asimismo, aquel razonamiento comportaría una talanquera que promovería la extensión de los efectos nocivos de la circunstancia que se pretende subsanar, al ser necesario -por esa vía- agotar los mecanismos de selección objetiva, y a riesgo de que, en últimas, éstos resulten intrascendentes frente a los hechos que originan la emergencia, al desembocar en daños que pudieron evitarse mediante una acción más temprana.

55. Ligado a lo expuesto, la lectura de la norma no debe realizarse de forma aislada a los hechos que motivan la declaratoria de urgencia manifiesta, y el contexto en el cual ésta fue expedida. En el caso concreto, el departamento optó por esta alternativa debido al fracaso del procedimiento de selección emprendido mediante la modalidad de subasta inversa, en razón a la ausencia de garantías²¹ requeridas para la ejecución del negocio que se buscaba adjudicar, situación que demuestra que la entidad, antes que emplear la herramienta en estudio de forma arbitraria, la utilizó una vez establecido que el proceso ordinario no pudo ser llevado a feliz término, y ante la necesidad apremiante de retomar la prestación del servicio de alimentación escolar.

56. Comoquiera que el criterio prevalente para emplear el instituto de la urgencia manifiesta es la imposibilidad de acudir a los procedimientos de selección ordinarios, debido a las circunstancias actuales en las que se encuentre la entidad, no es viable concluir que ello dependa -o no- de que el servicio se haya suspendido o continúe prestándose. En criterio de esta Sala, el principio de legalidad que gobierna esta herramienta no puede ser invocado de forma tan restrictiva que torne en imposible su utilización, dadas las finalidades para las que fue creada, se insiste, con miras a subsanar una situación de emergencia y a contener la propagación de sus efectos nocivos. Por el contrario, una lectura de la norma que implique deducir la exigencia de que la actividad nunca haya cesado, como lo propone el apelante,

²¹ En las actuaciones del proceso no se detalló el tipo de garantía que se omitió constituir. Sin embargo, en la motivación del decreto acusado, se señaló que la declaratoria de incumplimiento de la operación por parte de la Bolsa Mercantil se dio “por la no constitución de las garantías exigidas en la ficha técnica de negociación”, documento en el que se previó la obligación de obtener los amparos de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, calidad del servicio y responsabilidad civil extracontractual (documento “14. _FTN DEFINITIVA 08-10-21.pdf” allegado con la contestación de la demanda).



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

sí contravendría la finalidad de la ley, en los términos previamente recapitulados. Dicho de otro modo, no es atendible una interpretación textualista de la expresión “*la continuidad del servicio*” que desconozca la finalidad del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, orientada a habilitar la contratación directa cuando resulte necesario restablecer de manera inmediata un servicio esencial ante circunstancias que imposibilitan acudir a procesos de selección competitivos.

57. La Sala advierte que lo anterior no puede ser empleado como pretexto para utilizar la figura de la urgencia manifiesta de forma desmedida y sin cuidado, por ejemplo, ante el vencimiento del plazo contractual de cualquier actividad que haya sido materia de un acuerdo de voluntades por parte de una entidad pública. En virtud de los principios de planeación y economía, el Estado se encuentra en la obligación de prever la forma en la que adquirirá los bienes y servicios necesarios para la satisfacción del interés general y de las finalidades que a cada organismo le asigna el ordenamiento jurídico, no siendo viable dejar su negociación en la medida en que éstos se vayan requiriendo. En el caso examinado, la Sala no advierte que esta haya sido la situación en la que se encontró el departamento de Nariño, en tanto -según se expuso- éste sí propendió por agotar el procedimiento de selección ordinario tendiente a adjudicar la prestación del PAE en los municipios de esa región, pese a lo cual, debido a una circunstancia externa -consistente en la no constitución de garantías por parte del consorcio adjudicatario-, no fue posible concretar la operación bursátil que se desplegó ante la bolsa de productos.

58. Incluso si se tomara el argumento vertido en este punto por el recurrente, según el cual la interrupción de la actividad “*denota una falta de planeación por parte del Departamento*”, la valoración de la urgencia debe realizarse de cara a la situación concreta a la que se vio enfrentada la entidad. Como lo refiere el apelante, para el momento de la declaratoria ya habían pasado más de dos meses desde la terminación del plazo del contrato GN01050-2021, lo cual da cuenta de la urgencia con la que se requería la adquisición del plan de alimentación escolar para evitar que se prolongara el estado de cosas en el que los menores no tenían acceso a ese beneficio. Dicho de otro modo, el hecho de que el trámite ante la Bolsa Mercantil de Colombia no se hubiese surtido antes de la finalización del señalado negocio no desdice de que, llegada esa fecha, fuese imprescindible adoptar las herramientas necesarias para restablecer la prestación del servicio -independientemente del tiempo que hubiese transcurrido desde su suspensión-, que en este caso correspondió a la declaratoria de urgencia manifiesta como solución más ágil de cara a ello.

59. A este respecto, el censor reprochó en su recurso que “*la inercia administrativa en la planeación y la gestión de la contratación es la verdadera causa de la urgencia, y no un hecho imprevisible o irresistible*”. Frente a ello, se debe tomar en cuenta que, conforme a la relación de fechas señalada en la motivación del Decreto 397 de 2021, previo al 31 de agosto de ese año (que coincide con la terminación del anterior acuerdo de voluntades), el departamento venía realizando la discusión y preparación de los documentos necesarios para la financiación del proyecto con fuente en el SGR, y con posterioridad a esa fecha, se surtió el trámite propio de la negociación ante la Bolsa Mercantil de Colombia, con fundamento en



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

el cual se tenía previsto que se obtuviera un resultado favorable gracias a la existencia de un comitente vendedor que accediese a prestar el servicio. No obstante, como lo ha alegado la accionada a lo largo del presente proceso, esa sucesión de eventos culminó con la declaratoria de incumplimiento de la operación bursátil debido a la ausencia de constitución de garantías, exigidas por el reglamento de la Bolsa para su aprobación. Comoquiera que este hecho fue atribuido al Consorcio Renacer Sol 360 como comitente vendedor²², y no a la entidad territorial, se trató de una circunstancia no imputable a ésta, y que por tanto desestima que se haya incurrido en algún tipo de incuria a este respecto (lo cual, según se ha expuesto, no desestima la existencia de una situación de urgencia en la que se encontraba la entidad territorial tras ese resultado), contrario a lo valorado por el extremo impugnante.

60. En el recurso de apelación también se alegó que, con la circunstancia reprochada, *“se priva de la posibilidad de participar por una selección objetiva a diferentes proponentes”*. Este argumento no es pasible de ser analizado en este foro, comoquiera que: (i) constituye un argumento nuevo que no fue incluido en la demanda; (ii) no se identificó cuáles proponentes habrían resultado perjudicados con la decisión; y (iii) aun si así se hubiese hecho, el medio de control de simple nulidad -en el que el actor solo invocó su condición de ciudadano interesado- no es el idóneo para estudiar posibles afectaciones de carácter particular y concreto que se hubiesen derivado del acto administrativo censurado.

61. Por las anteriores razones, este cargo de apelación será desestimado. Ello da lugar a responder negativamente el primer problema jurídico planteado, en el sentido de señalar que el Tribunal no interpretó erróneamente la expresión de *“continuidad del servicio”* prevista para la declaratoria de urgencia manifiesta en el caso concreto, dado que el hecho de que la actividad no se viniera prestando en lo inmediato para el momento de emisión del decreto acusado no era determinante para ello.

Frente al alegado “Defecto fáctico por errónea valoración de la fuerza mayor y de la imprevisibilidad”

62. En este cargo, el apelante señaló que el Tribunal erró al sostener que el incumplimiento del comitente vendedor en la Bolsa Mercantil de Colombia, que derivó en la no constitución de garantías, constituyó un hecho externo, irresistible e imprevisible para el departamento de Nariño. Sostuvo que ello no es así, debido a que la Bolsa Mercantil de Colombia tiene un régimen claro y establecido para disciplinar tales situaciones y prever sus consecuencias, y que ese mecanismo no exime a la administración de su deber de planeación y de previsión de riesgos, de forma que la señalada omisión no configura una fuerza mayor, como tampoco lo es la *“negativa de las aseguradoras a afianzar a la empresa adjudicataria”*.

²² Según comunicación del 10 de noviembre de 2021 remitida por la Bolsa Mercantil de Colombia a Mercado y Bolsa S.A. (comitente vendedor Consorcio Renacer Sol 360), *“La Bolsa, en su condición de administradora del Sistema de Compensación y Liquidación de Operaciones (...) informó a Comfinagro S.A. [comitente comprador del departamento] que, una vez transcurrido el término dispuesto para constituir la garantía inicial con póliza, no evidenció en sus registros información alguna sobre la constitución de dicha garantía por parte de la punta vendedora dentro del plazo establecido para tal fin”*. Vid. documento “15. Incump Op 45767436_MYB Vendedor_Garantía Inicial_Póliza.pdf” allegado con la contestación de la demanda.



Radicación: 52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante: Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados: Departamento de Nariño
Referencia: Nulidad simple

63. Este argumento no está llamado a prosperar, dado que, según lo expuesto, la omisión en la constitución de las pólizas necesarias se trató de una circunstancia fuera del control del departamento, al tratarse de una actuación que debía ser cumplida únicamente por el consorcio ganador como extremo vendedor de la operación. Si bien el actor buscó desestimar lo anterior señalando que el reglamento de la Bolsa Mercantil de Colombia prevé las consecuencias para estas situaciones, no detalló cuál es la alternativa que debería haberse seguido a este respecto, y aunque sugirió, en su apelación, que sería posible adelantar una nueva negociación, el decreto acusado valoró esta posibilidad al señalar lo siguiente:

“Que bajo este panorama es evidente que, la entidad honrando los términos de la negociación en Bolsa Mercantil de Colombia, es decir, publicando por segunda ocasión los documentos del proceso, representaría que los 57 municipios no certificados del Departamento, estarían sin prestación del servicio por ocho (8) días hábiles, que es el termino (sic) para llevar a cabo una nueva rueda de negocios y cinco (5) cinco días hábiles adicionales para la expedición de garantías y aprobación de fase de alistamiento, con lo que la operación se estima daría comienzo el próximo 3 de diciembre, situación que es completamente contraria a los mandatos legales que le asisten a la Entidad Territorial Certificada”.

64. Dicho de otro modo, el departamento arguyó que una nueva operación tardaría más que adelantar la contratación mediante la modalidad de urgencia, y el accionante no demostró que dichas aseveraciones fuesen contrarias a la realidad. Nuevamente, aun cuando la no constitución de garantías hubiese podido ser prevista por la aquí demandada antes de la proposición de la operación bursátil, la situación a la que se enfrentó en el momento en el que se declaró el incumplimiento de esa transacción era de tal urgencia que ameritaba el uso de la herramienta tantas veces mencionada, a través de la expedición del decreto acusado.

65. Aunado a lo expuesto, en su contestación de la demanda, el municipio sostuvo que, aun cuando se adelantara nuevamente el proceso de negociación en bolsa, el mismo terminaría siendo fallido, por la negativa de las aseguradoras a afianzar a la empresa adjudicataria. Concretó este argumento de la siguiente forma:

“Insistir en la realización de un nuevo proceso contractual a instancias de la Bolsa Mercantil de Colombia, cuyo trámite tomaría nuevamente, mínimo ocho (8) días hábiles para la rueda de negocios y cinco (5) días hábiles para la aprobación de garantías y fase de alistamiento, no solo, no garantizaba la reactivación inmediata de la prestación del servicio de alimentación, sino que, tampoco ofrecía total seguridad frente a la suscripción y amparo del contrato, tomando como antecedente la negativa de las compañías aseguradoras para emitir la póliza por un valor tan bajo como el propuesto por el adjudicatario del proceso ante la Bolsa Mercantil de Colombia (...)” (subrayado añadido).

66. Y añadió:

“(...) en la práctica ello no fue posible, es decir, el perfeccionamiento y ejecución del contrato, principalmente por la imposibilidad de ampararlo mediante las garantías exigidas, tanto para la Bolsa Mercantil de Colombia, como para el Departamento de Nariño y sobre tal adjudicación en Bolsa Mercantil, decir que, fue el factor de la puja a menor precio el que conllevó a ello, al punto en que las compañías aseguradoras del país, determinaron como riesgo inminente a la declaratoria de un incumplimiento y consecuentemente de un siniestro, debido a que de acuerdo al análisis financiero del proyecto original en el Sistema General de Regalías - SGR, así como en los documentos del proceso (estudios previos, estudios del sector, análisis financieros), se realizaron



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

unos cálculos muy acuciosos en los que dicho descuento en ese porcentaje a motu proprio por parte del promitente vendedor, llevaba a pérdida y consecuentemente a un inevitable incumplimiento del contrato, lo que produjo la inevitable interrupción del proceso para iniciar la ejecución (...)"(subrayado añadido).

67. Esta postura fue acogida por la Contraloría Departamental de Nariño en la Resolución CDN-100-41.084 del 18 de febrero de 2022 (por la cual se revocó la determinación de improcedencia de la urgencia), al señalar: *“Pese a los esfuerzos desplegados, este despacho encuentra que la administración departamental se vio enfrentada a una situación imprevisible para cualquier operador jurídico, cual es el hecho de que desarrollado el proceso de adjudicación para escoger el operador del PAE mediante bolsa mercantil, este terminara siendo fallido por la negativa de las aseguradoras a afianzar a la empresa adjudicataria, circunstancia que resulta excepcional y atípica en este tipo de procedimientos”.*

68. Con ello, esta Sala encuentra que la circunstancia descrita habría tornado inane surtir un nuevo procedimiento de negociación en bolsa. Aun cuando el mismo se hubiera adelantado dentro del término mínimo previsto en el decreto acusado (esto es, trece días entre la rueda de negocios y la eventual aprobación de garantías), habría tenido el mismo desenlace, dado el conocimiento de que -según lo afirmado por la demandada y el ente de control fiscal- las aseguradoras no estarían dispuestas a emitir las pólizas correspondientes.

69. En tal sentido, incluso si se imputasen falencias en la planeación del procedimiento de selección a la entidad, ello no desacredita la existencia de un estado de cosas que habilitaba la declaratoria de urgencia manifiesta para el restablecimiento del servicio (sin perjuicio de las eventuales responsabilidades individuales frente a esa situación), escenario que se presentó en la fecha en que se tuvo por desatendida la constitución de las pólizas.

70. Por este motivo, tampoco hay lugar a compartir el argumento expuesto por el Ministerio Público en su concepto de primera instancia, citado por el apelante, relativo a esta misma circunstancia (a juicio de la agente, *“la Administración sí podía enfrentarla desarrollando o retomando la negociación en bolsa mercantil”*). Ligado a ello, en dicho escrito se señaló que, frente al análisis de fechas efectuado en el acto acusado (transcrito líneas arriba), *“no se observan agudicen (sic) la situación que ya venía incumplida en cuanto a prestación del servicio se refiere”*, razonamiento que no puede ser acogido, dado que -según se expuso en el acápite anterior- la necesidad de adoptar medidas para el restablecimiento del servicio no dependía de que la actividad nunca se hubiese interrumpido, como tampoco lo era la exigencia de evitar que se continuaran propagando los efectos nocivos de ese estado de cosas.

71. En tal sentido, no es cierto que la entidad hubiese alegado su propia negligencia para justificar la declaratoria de urgencia manifiesta (contrario a lo reprochado por el recurrente), pues esta determinación se sustentó en el hecho de que, fracasada la operación ante la bolsa, una nueva negociación habría tomado una cantidad de tiempo tal que los efectos de la no disponibilidad del PAE se habrían extendido de manera injustificada, máxime cuando los términos de ese trámite no



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Francisco Javier Fajardo Angarita
Departamento de Nariño
Nulidad simple

dependían de la gestión, o no, del departamento en calidad de comitente comprador. Como se desarrollará más adelante, dado lo anterior, no se demostró que la situación de urgencia hubiese sido provocada de forma deliberada por la propia contratante.

72. El apelante también reprochó que la sala de primera instancia no hubiese valorado las características de un hecho imprevisible, y que *“el incumplimiento de un contratista o la no constitución de garantías son riesgos inherentes a cualquier proceso contractual”*. A este respecto, se advierte que el fallo se refirió a la materia al señalar que el hecho de no poder agotar el trámite de selección por bolsa mercantil sí constituye una circunstancia de esa naturaleza para la entidad, dado que *“aquella no estaba en capacidad de contemplar por anticipado que el comitente vendedor seleccionado para operar el PAE tras la rueda de negocios iba a incurrir en un incumplimiento –resultaría un absoluto contrasentido admitir que la administración efectúa un proceso de selección con esa finalidad–”*, lo cual desestima el reproche del apelante en este punto.

73. Ligado a lo anterior, la Sala encuentra que, incluso si se aceptara la alegada previsibilidad del incumplimiento -que, a juicio del apelante, excluiría la configuración de la fuerza mayor-, ello no impedía la aplicación de la urgencia manifiesta por parte del municipio. Lo anterior es así teniendo en cuenta que esta herramienta también es procedente cuando, sin mediar un evento imprevisible o irresistible, la continuidad o restablecimiento inmediato de la prestación del servicio exige el suministro de bienes o la prestación del servicio en el inmediato futuro (conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993), sin perjuicio de que los funcionarios responsables del proceso puedan ser llamados a responder disciplinaria o fiscalmente por deficiencias en la planeación.

74. Finalmente, el impugnante señaló que *“la negativa de las aseguradoras a afianzar a la empresa adjudicataria, en lugar de ser un hecho imprevisible o de fuerza mayor, es un riesgo que debió haber sido gestionado y contemplado en la etapa de planeación”*. La Sala encuentra que este no fue un argumento que hubiese sido expuesto por el Tribunal para denegar las pretensiones, y, en cualquier caso, lo relevante frente a este punto es la circunstancia objetiva de que no se hubiese podido completar la operación bursátil por la desatención de un requisito previsto para ello, lo cual -se insiste- fue lo que originó la situación de urgencia que motivó la expedición del decreto, razón adicional para desestimar este cargo de la apelación.

75. Por lo expuesto, este acápite del recurso tampoco está llamado a prosperar, lo que conlleva a responder negativamente el segundo problema jurídico planteado, en tanto el *a quo* no valoró incorrectamente la frustración del procedimiento de subasta inversa como una circunstancia de fuerza mayor.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

Frente al alegado “Defecto sustantivo por desconocer que se probó la causal de desviación de poder y favorecimiento de terceros”

76. A continuación, el accionante alegó que, contrario a lo valorado por el Tribunal, la demanda sí presentó *“hechos concretos que, evaluados en conjunto, son indicadores de una posible desviación de poder y un favorecimiento indebido”*, en vez de ser *“meras conjeturas”*, como lo calificó el fallo. Frente a ello, trajo a colación nuevamente el concepto del Ministerio Público emitido en primera instancia para razonar que, según se reseñó *supra*, las fechas en las que ocurrieron la declaratoria de urgencia, la presentación de la propuesta de Productos La Villa S.A.S., la publicación de los estudios previos y la verificación del ofrecimiento resultan inverosímiles para concluir que la empresa pudiese elaborar un documento tan extenso y detallado como el que se allegó ante el departamento.

77. A este respecto, es necesario recapitular que el Tribunal, para llegar a la conclusión reprochada, razonó que *“no se avizora que el acto demandado buscara un fin espurio, innoble o mezquino, ni tan siquiera ajeno a la prevalencia del interés general”*. Dicho de otro modo, no encontró medio probatorio alguno que diese cuenta de esa finalidad corrompida, propia del cargo de nulidad relativo a la desviación de poder, que debió ser aportado por la parte demandante. A este respecto, aunque ésta -en su apelación- no mencionó cuáles pruebas concretas del expediente darían cuenta de esa situación (sino que solo enunció nuevamente la cronología de eventos pertinente), la Sala entiende que se trataría de aquellos documentos contentivos de cada una de las actuaciones reseñadas (decreto, oferta, publicación de estudios y validación).

78. Contrario a lo expuesto por el recurrente, la Sala observa que dichos medios documentales no corroboran la existencia de algún objetivo separado del correcto actuar de la administración, conforme a las características del cargo de nulidad que se invocó. A este respecto, esta Subsección ha señalado que la desviación de poder *“tiene lugar cuando los motivos que justifican el acto resultan ajenos a la ley. De allí que cuando se alega esta causal de nulidad debe llevarse al Juez a la certeza incontrovertible de que los motivos que tuvo la administración para proferir el acto enjuiciado no son aquellos que le están expresamente permitidos por la ley, sino otros, de manera que el resultado de la decisión que se ataca es diverso del que naturalmente hubiera debido producirse si la decisión se hubiere proferido de acuerdo con los dictados legales que la informan”*²³.

79. Bajo tal entendido, la causal de nulidad del acto administrativo en comento asigna al censor una carga probatoria suficiente para demostrar que la administración, con el acto acusado, persiguió una finalidad diferente a la de la correcta prestación del servicio público y el cumplimiento de los fines del Estado, que, para el caso examinado, se aduce que fue el favorecimiento de Productos La Villa S.A.S. No obstante, contrario a lo alegado por el apelante, esta Sala no advierte que se hayan allegado medios de convicción determinantes de dicha situación,

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 6 de diciembre de 2024. Rad. 70726. C.P. María Adriana Marín. Reiterando la sentencia del 22 de enero de 2015 proferida por la Sección Primera, exp. 20080038201, C.P. María Claudia Rojas Lasso.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

comoquiera que las piezas documentales previamente referidas solo acreditan la proximidad de las fechas en las que ocurrieron las actuaciones contractuales de urgencia, mas no de que, con ello, se haya perseguido un objetivo espurio o encaminado a elegir directamente a la señalada sociedad en perjuicio del deber de selección objetiva.

80. Si bien el apelante señaló que dicha cronología, antes que ser una “conjetura” constituye *“una prueba documental clara y concatenada”*, simultáneamente adujo que esos hechos, *“evaluados en conjunto, son indicadores de una posible desviación de poder”*, sugiriendo la construcción de un argumento indiciario en torno a ello. Visto de cualquier modo, ese razonamiento no permite a esta Sala llegar a la convicción de que el departamento de Nariño (o cualquiera de sus funcionarios) hubiese buscado favorecer a la contratista a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, especialmente, considerando que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 no exige que se surta un determinado periodo de tiempo entre una y otra circunstancia (por ejemplo, entre la publicación del acto que declara la situación de urgencia y la presentación de la oferta), justamente debido a que el fin perseguido es superar la situación en cuestión en el menor tiempo posible.

81. Sobre este aspecto, en su contestación, el departamento explicó que lo reprendido por el accionante no constituye irregularidad alguna, dado que *“a quien se llamó a proponer fue al mismo contratista que había ejecutado el Programa de Alimentación Escolar – PAE en la oportunidad inmediatamente anterior, al considerar que, era el que en mejores condiciones se encontraba para presentar la propuesta e iniciar su ejecución inmediata. De allí que, bien podía la administración haber requerido su propuesta con la urgencia que el caso ameritaba y de forma posterior publicar, como lo hizo los documentos del contrato”*. La Sala encuentra que este proceder es ajustado a la realidad del caso, y a las posibilidades con las que contaba la autoridad de cara a la necesidad de adquirir de forma prioritaria la prestación del servicio de alimentación. A lo anterior debe añadirse que, conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, en este tipo de eventos *“la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”*, de forma que la publicación de estos documentos de forma posterior a la formulación de la propuesta (16 y 12 de noviembre de 2022, respectivamente) no tiene incidencia en la forma en que se dio la contratación directa de Productos La Villa S.A.S.

82. Ligado a lo expuesto, a partir de los documentos previos allegados al plenario, se constata que la referida sociedad había sido seleccionada para la ejecución del mismo objeto entre el 30 de abril y el 31 de agosto de 2021, tras haberse surtido el correspondiente proceso de licitación pública, como se deriva de lo relacionado en el análisis del sector (en punto del histórico de contrataciones del departamento de Nariño en esta materia²⁴) y lo publicado en la plataforma Secop en torno al trámite previo al negocio GN01050-2021²⁵. En tal sentido, la entidad ya

²⁴ Archivos “8. ANALISIS DEL SECTOR OPERACION PAE 25-09-2021 (1).pdf” y “DOCUMENTOS DEL CONTRATISTA” (carpeta “PRUEBA 10. ANEXOS RESPUESTA PETICIÓNCONTRALORÍA”) allegados con la demanda.

²⁵ Enlace incluido en el escrito de demanda.



Radicación:
Demandante:
Demandados:
Referencia:

52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Francisco Javier Fajardo Angarita
Departamento de Nariño
Nulidad simple

se había cerciorado de que Productos La Villa S.A.S. contaba con la capacidad financiera y organizacional para la prestación de este servicio, a partir de un procedimiento abierto, de forma que no se probó que la contratación directa de dicha empresa hubiese sido previamente dirigida, o que la aquí demandada hubiese querido favorecerla con la declaratoria de urgencia manifiesta.

83. Aunque en la apelación se arguyó que *“La jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado indicadores de desviación de poder, como la ‘concentración de contratos en un solo contratista, al que se escoge mediante la utilización del mecanismo de contratación directa y con ausencia de estudios suficientes y serios de conveniencia y oportunidad’ (...)*”, este argumento no desestima el hecho de que Productos La Villa S.A.S. ya hubiese sido seleccionada en el pasado en el marco de una licitación pública para el mismo objeto.

84. Con ocasión de lo anterior, se encuentra que el razonamiento del apelante, fundamentado en la sola comparación de fechas entre la declaratoria de urgencia, la publicación de estudios y la presentación y aprobación de la oferta, no permite dar por demostrada la existencia de una supuesta desviación de poder, lo cual descarta que el Tribunal haya errado al calificar ese reproche como una “mera conjetura”. Además, según se vio, en el plenario no se demostró que la selección de esa sociedad se hubiera determinado con anterioridad a que se surtiera la selección abreviada ni la declaratoria de urgencia, de manera que no es posible colegir, ni siquiera por medio de elementos indiciarios, que la finalidad de la expedición del decreto hubiese sido distinta a la de la correcta prestación del servicio. Por lo anterior, se da respuesta negativa al tercer problema jurídico planteado.

Frente al alegado “Defecto sustantivo por desconocimiento de los principios de planeación y falsa motivación del acto administrativo”

85. Como último cargo de apelación, el recurrente sostuvo que el fallo erró al señalar que no hubo indebida planeación, pues habría ignorado que el hecho de que el servicio estuviera suspendido por más de dos meses evidencia esa falta de previsión de forma anterior a la celebración del negocio, pese a que el PAE sea un programa “de vieja data”, cuya necesidad de contratación es recurrente y previsible anualmente. También señaló que se cometió un yerro al tener por no configurada la falsa motivación del acto, en tanto el decreto se basó en la necesidad de dar “continuidad” a la actividad, pese a que ésta ya se encontrara suspendida.

86. Frente al primer aspecto, relacionado con las aparentes fallas en la planeación, se debe valorar -nuevamente- que la motivación del acto dio cuenta de todas las gestiones adelantadas de forma previa por parte del departamento para la aprobación de los recursos destinados a la ejecución del PAE, con origen en el Sistema General de Regalías. En tal sentido, no se observa que la entidad haya incurrido en una incuria tal que hubiese provocado la situación de urgencia, en tanto el lapso comprendido entre la finalización del último acuerdo y la celebración del nuevo abarcó la remisión de los documentos a la Bolsa Mercantil para iniciar la



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

operación bursátil, la rueda de negocios y su fracaso ante la no constitución de garantías por parte del adjudicatario.

87. Tampoco se demostró que la extensión de estas etapas más allá del plazo fijado para el contrato GN1050-2021 (31 de agosto de 2021) hubiese sido imputable únicamente a la entidad, tomando en consideración que la obtención de recursos provenientes del SGR y la aprobación de los documentos técnicos por remitir al operador bursátil surtió diferentes pasos, en los que no concurrió solamente el departamento, sino también instituciones como el Ministerio de Educación Nacional, la Región Administrativa y de Planificación (RAP) del Pacífico y el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) regional, conforme a lo relacionado en la parte motiva del decreto acusado. Lo anterior permite desestimar el argumento del apelante en torno a la supuesta violación el principio de planeación, en tanto no hay prueba de que la situación de urgencia haya sido provocada de forma deliberada por la aquí demandada.

88. Este razonamiento también permite desestimar la dimensión del cargo relacionada con la supuesta falsa motivación del acto, al reprochar que no se probó que *“la ‘urgencia’ fue generada por la propia inactividad y falta de previsión de la administración”*. En cuanto a la alegada falsedad en torno a la necesidad de *“dar continuidad”* y *“conjurar los eventuales perjuicios”* por la no ejecución oportuna del PAE, la Sala se remite *in extenso* a lo razonado frente al primer cargo de apelación, en el que se explicó que el hecho de que hubiese existido un interregno entre uno y otro negocio no desdice de la existencia de la situación de urgencia que se buscó conjurar. Por ende, tampoco es viable aseverar que la conclusión del Tribunal en cuanto a este tópico haya desconocido los principios de responsabilidad y selección objetiva, sobre los cuales no se estructuró un motivo de reproche concreto.

89. Por lo anterior, la Sala dará respuesta negativa al cuarto problema jurídico propuesto, en tanto no se evidenció una falta de planeación por parte del departamento, ni que el decreto acusado hubiese incurrido en falsa motivación.

Conclusiones

90. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia²⁶, por medio de la cual se negó la pretensión de nulidad del acto objeto de control, recapitulando que:

91. Una de las hipótesis de procedencia de la declaratoria de urgencia manifiesta es el suministro de bienes, o la prestación de servicios, cuando la continuidad de éstos así lo exige, conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Dicha *continuidad* no debe aplicarse de forma que restrinja la utilización de este instrumento en aquellos casos en los que es imperioso el restablecimiento de una determinada actividad, de forma que su ejercicio no se ve limitado por el hecho de que ésta ya haya sido suspendida por un determinado periodo de tiempo. En el caso concreto, el departamento se vio abocado a esta alternativa dada la necesidad de continuar

²⁶ Pese a que el resolutivo primero hubiese hecho referencia al “departamento del Putumayo”, ello no obsta para confirmar el sentido de la decisión.



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

ejecutando el PAE ante el fracaso de la operación bursátil que se pretendió adelantar ante la bolsa de productos, de forma que el Tribunal no interpretó erróneamente el alcance de la referida disposición.

92. El *a quo* tampoco erró al valorar dicho resultado desfavorable como una circunstancia externa e imprevisible, dado que se demostró que la constitución de garantías en el proceso de subasta inversa era una actuación de responsabilidad única del consorcio adjudicatario (como punta vendedora), en la que la entidad no tenía incidencia, y ante lo cual se tornaba imprescindible adoptar las medidas necesarias para restablecer de manera ágil la prestación del PAE. Según lo valoró el departamento, una nueva rueda de negociación, o la iniciación de una licitación nueva, habrían conllevado a que la actividad estuviese suspendida por más tiempo, y, en todo caso, se tenía conocimiento de que las aseguradoras no accederían a amparar el negocio aun cuando se surtiesen dichas modalidades de selección. Incluso si se aceptara la alegada previsibilidad del incumplimiento, ello no impedía la aplicación de la urgencia manifiesta por parte del municipio.

93. De igual forma, el fallo de primer grado no desacertó al tener por no demostrado el cargo de nulidad por desviación de poder, pues no se acreditó que la intención de la administración, antes que propender por la correcta prestación del servicio, hubiese sido el supuesto favorecimiento de Productos La Villa S.A.S., empresa con la que se celebró el negocio de urgencia. La relación de fechas de las actuaciones precontractuales, por sí sola, no permite constatarlo, de forma que no se probó que la selección directa de esa sociedad se hubiese dado con un fin espurio, sino que ello ocurrió para la correcta ejecución del PAE en los términos requeridos por la entidad.

94. Finalmente, no se encontró que la sentencia hubiese desconocido el principio de planeación, por los motivos previamente expuestos, y tomando en consideración las actuaciones que la entidad debió surtir para la aprobación de los recursos del SGR para la financiación del PAE en el departamento. Así, las actuaciones que llevaron a que la negociación en bolsa se diera por fuera del plazo del último acuerdo de voluntades no fueron únicamente atribuibles a la contratante, lo cual descarta que se haya omitido tener por falsamente motivado al acto en torno a la hipótesis de urgencia que se invocó.

Sobre las costas

95. Dado que en este asunto se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad del acto administrativo debatido, la Sala se abstendrá de condenar en costas, en virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

96. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



Radicación:	52001-23-33-000-2022-00165-01 (73377)
Demandante:	Francisco Javier Fajardo Angarita
Demandados:	Departamento de Nariño
Referencia:	Nulidad simple

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas de segunda instancia.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF