

Los controles de legalidad a la urgencia manifiestan en tiempos de la pandemia COVID 19 en Boyacá¹

The controls of legality to the urgency manifest in times of the COVID 19 pandemic in Boyacá

Jennyfer del Pilar Nossa Paramo² y Diego Fernando Sandoval Briceño³

RESUMEN

Finalizando el año 2019, se detectó por primera vez en la ciudad de Wuhan, China, un extraño virus identificado como un coronavirus, cuyo primer caso en Colombia fue detectado el 6 de marzo de 2020, encendiendo las alarmas y generando una urgencia manifiesta en el país. Si bien el gobierno nacional determinó algunos lineamientos, fueron las autoridades locales quienes asumieron la responsabilidad en cada una de sus regiones.

En el presente artículo se analizan los controles de legalidad que se emplearon en el departamento de Boyacá en el marco de la emergencia por COVID-19, declarada a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. A través de esta resolución se adoptaron medidas para enfrentar la compleja situación de salud pública, dentro de las que se destaca la potestad dada a las entidades estatales para la contratación directa.

Partiendo de un paradigma metodológico de tipo descriptivo-analítico, se toma como referencia el sistema de contratación de la gobernación del

¹ Trabajo para optar al título de Especialista en contratación estatal. Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Docente asesor: Dra. Nubia Lorena Daza López.

² Abogada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Candidata a especialista en Contratación estatal universidad Santo Tomas, seccional Tunja. Contacto: Jennyfernossa92@gmail.com

³ Administrador de empresas de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidato a especialista en Contratación estatal universidad Santo Tomas, seccional Tunja. Contacto: Sandoval.db@gmail.com

departamento de Boyacá, para analizar si los funcionarios públicos le dieron un manejo acertado a la declaratoria de urgencia manifiesta, tipificada en la Ley 80 de 1993, artículo 42.

Palabras Clave: Control de legalidad, Urgencia manifiesta, COVID 19 y Declaratoria de emergencia.

ABSTRACT

At the end of 2019, a strange virus is identified in the city of Wuhan that little by little generated a panic in the world, which was identified as a coronavirus, but it was until March 6, 2020 that the first fall was detected in Colombia, setting off the alarms and generating a manifest urgency in the country, the national government determines some guidelines, but it is the local authorities who assume responsibility in each of their regions.

For this reason, this article makes an analysis of the legality controls that were used in the department of Boyacá within the health emergency generated by COVID 19, specifying that said emergency is declared through Resolution 385 of 12 March 2020, adopting measures to face the complex situation that was generated, which is why among the other determinations that were made, state entities were given the power to carry out direct contracting taking into account the declaration of emergency.

Based on a methodological paradigm of descriptive-analytical type, the system of hiring of the government of the department of Boyacá is taken as a reference, to analyze whether public officials gave a successful management to the declaration of manifest urgency, typified in Law 80 of 1993, article 42.

Keywords. Control of legality, Manifest urgency, COVID 19 and Declaration of emergency.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones generadas en el año 2020, como consecuencia del COVID-19, impactaron en diferentes dimensiones de la vida social alrededor del mundo. En el ámbito estatal esta coyuntura implicó el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyeran de manera directa a solucionar problemáticas sociales que surgieron o se agudizaron en este contexto.

En el caso colombiano, nunca se había vivido en el país una recesión económica de tal magnitud, lo cual representa una evidente debilidad frente a otros países en la medida en que todas las estrategias y herramientas se plantean a manera de prueba, pues la falta de experiencia no permite diseñar con certeza una potencial solución. Todos los sectores económicos apostaron a que en el año 2021 la recuperación a nivel mundial tendría rebote estadístico con la reactivación del comercio, situación que no fue del todo cierta debido a que durante los primeros meses del año hubo varios rebrotes del virus.

Según el informe de Gates (2020), con referencia a la economía mundial, para el año 2021 se presumía un crecimiento económico de aproximadamente 4% teniendo en cuenta el avance en la aplicación de las vacunas contra este virus. A partir de lo anterior se puede asumir dos elementos: el primero, es que tanto el mundo como Colombia tardarán aproximadamente dos años en conseguir la recuperación económica que lleve a igualar las cifras previas a la pandemia; en segundo lugar, retomar un índice o trayectoria para generar el crecimiento de las últimas décadas podría llegar a requerir 4 o 5 años, puesto que, en Colombia no se había presentado un hecho que impactara de manera directa el sistema social y económico de esta magnitud.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde las políticas públicas de los distintos ordenes territoriales se deben establecer acciones que generen un alivio de manera rápida, apuntando a consolidar opciones que impidan el cierre definitivo

de las empresas, así como a la promoción de nuevas inversiones y proyectos de emprendimiento.

La generación de nuevas oportunidades laborales sería la única manera sostenible para la reactivación económica del país, por lo cual es necesario que desde el gobierno nacional se planteen políticas estructurales que garanticen a los empresarios e inversionistas que Colombia es un lugar propicio para generar inversión. Por otro lado, el desafío es garantizar dicha inversión desde las entidades financieras del país. Así, las cosas, se puede establecer que hoy en día existen claras varias realidades, las cuales deben ser el punto de partida para una potencial solución.

El siguiente gráfico da cuenta de los parámetros que, según la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos-ACESI (2021), deben considerarse en los procesos de reactivación económica, pues a la fecha de elaboración de este artículo no se visibiliza una fecha concreta donde se puedan dar por superados los estragos de la pandemia.

Figura 1

Aspectos a tener en cuenta en la reactivación económica.



Nota: La figura evidencia los elementos a tener en cuenta para lograr una reactivación económica dentro del territorio colombiano. Fuente: Asociación

Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos [ACESI] (2021).

Una de las estrategias para avanzar en ese sentido fue el fortalecimiento del sistema de contratación público y la implementación de mecanismos que facilitaran los procesos contractuales con este sector. Así las cosas, cabe mencionar que el estatuto de contratación pública en Colombia y la normatividad que lo reglamenta, permite la contratación de obras, bienes y servicios que posibiliten el cumplimiento de los objetivos del Estado. (Martínez, 2020)

Dentro de esta normativa, se encuentra como en casos específicos- como la urgencia manifiesta con ocasión de circunstancias especiales- el Estado puede contratar a terceros de manera directa omitiendo procedimientos como la licitación pública o la convocatoria abierta, facilitando así la elección de los particulares que pueden facilitar servicios o suministrar elementos dentro de las especificaciones técnicas específicas.

Teniendo en cuenta el planteamiento anterior, Pérez y Velásquez (2019) consideran que es necesario estudiar la viabilidad de la utilización de esta causal de contratación directa, dentro del estado de emergencia presentado en el país, así como si esta figura se ha utilizado adecuadamente o si por el contrario se está usando de manera errónea con una indebida aplicación de la órbita contractual estatal, generando resultados jurídicos que realmente resultan lamentables, e involucrando directamente al funcionario contraventor para la entidad o institución pública que lo lleve a cabo.

En este orden de ideas, cabe mencionar que, el principio de selección objetiva es aplicable a cualquier modalidad de contratación, incluida la contratación directa. Para esta última modalidad la selección objetiva se refleja en que la persona a contratar sea idónea para desarrollar el objeto contractual, lo cual está reglamentado en principio por su formación y experiencia.

Cabe resaltar que el gran reto para los años posteriores a la pandemia es articular los esfuerzos y estrategias entre las entidades estatales, empresas

privadas, los empleados y trabajadores, junto con la comunidad internacional. Así las cosas, es necesario establecer mecanismos y herramientas que permitan reactivar de manera inmediata el sistema económico en el país, por lo que los procesos contractuales deben estar en la capacidad de garantizar la transparencia de estos.

Pero esto no es suficiente, por lo que, se hace necesario reformar de manera estructural los procesos contractuales en el país, generando las condiciones para un crecimiento sostenible. Por lo tanto, el objetivo a corto plazo debe direccionarse hacia la recuperación de los indicadores económicos previos a la pandemia. (Banco Mundial, 2021)

Un informe de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI] (2020) afirma que, el incremento económico que a la fecha se evidencia en América Latina (3.6%) no consigue satisfacer las expectativas en comparación a otros países. De manera específica en Colombia el Fondo Monetario Internacional le apostaba a un crecimiento cercano al 4% para el año inmediatamente siguiente a la pandemia. Pese a esto, Colombia se ha mantenido dentro de los niveles de inversión establecidas dentro las tres calificadoras de riesgo, considerándose esto como un gran desafío para poder dar cumplimiento al compromiso de concordar las finanzas públicas, retomando la normatividad fiscal a partir del presente año y así conseguir estar dentro de la categoría de economías prominentes.

En este sentido, este artículo se articula en cuatro apartados, a fin de poder determinar la eficiencia de los controles establecidos por los entes de control a los contratos que han derivado de la urgencia manifiesta debido al causal de contratación directa en los tiempos de la pandemia Covid-19 en el departamento de Boyacá. En el primero se identifican las causales de urgencia manifiesta que posibilitan la contratación directa en Colombia, teniendo como punto de partida la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

En el segundo apartado, se analiza el comportamiento de la contratación directa en Boyacá realizada en el marco de la urgencia manifiesta durante los cuatro primeros meses de la pandemia. El tercer apartado, determina las causales que conllevaron la apertura de pliego de cargo por la causal de urgencia manifiesta en Boyacá, entendiendo la complejidad del deterioro del aparato productivo del departamento, puesto que, aunque si existieron una serie de Leyes y normativas que permitirían que el tema fuera llevadero, no tuvo la decisión de implementar una normativa estricta, tras la marcha del 28 de abril del 2021 y, debido a eso surgieron más y más marchas que aumentaron significativamente el número de contagios colapsando el sistema de salud.

En el último apartado, se plantean las respuestas de los entes de control referente a las investigaciones realizadas a la contratación por urgencia manifiesta en Boyacá, considerando que los esfuerzos iniciales para disminuir el impacto de la pandemia de COVID-19 fueron en vano, pues las funciones que asume el Estado frente a la soberanía, la gobernanza y la calidad de la función administrativa en el marco de la globalización, fueron vulneradas por una turba de manifestantes que desdibujaron el esfuerzo inicial.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta la situación generada por la pandemia de COVID-19 iniciada en el año 2020, el gobierno nacional se esforzó en dar una respuesta inmediata y asertiva a la crisis que se generó, tomando medidas enfocadas a proteger y garantizar no solo el derecho a la vida sino también a los medios de subsistencia de la ciudadanía colombiana.

Cuando inició la crisis producida por la pandemia, el gobierno nacional implementó un paquete fiscal para el año 2020 y 2021 que inyectó al presupuesto del Estado alrededor de 31 billones de pesos (el equivalente a aproximadamente

el 3% del PIB del año 2019), con intención de proveer recursos que fortalecieran el sistema de salud y contribuyeran a la atención de las necesidades básicas de la población en condición de vulnerabilidad, a través del fortalecimiento de los programas de política social existente y de la creación de nuevos programas.

Este aumento significativo en el presupuesto estatal se presentó como un reto importante debido a las dificultades para el recaudo fiscal derivado de la imposibilidad de ciertos sectores de la economía de cumplir con sus obligaciones tributarias como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Esta coyuntura, por ejemplo, redujo notablemente los aranceles para las importaciones estratégicas en temas relacionados con el área de salud los cuales se hacían necesarios con el pasar de los días.

Buscando atender esta situación, el gobierno nacional consolidó distintas estrategias que le facilitarían a las empresas del país el acceso a crédito y les diera garantías para sobrevivir a la urgencia manifiesta. Por lo tanto, para garantizar dicho apoyo fiscal se dispuso una cláusula de detención de la regla fiscal para 2020 y 2021. La influencia de esta decisión impactó de gran manera al sistema monetario, en este sentido, el banco central tuvo que recortar la tasa de intervención aproximadamente en uno 250 puntos en tan solo seis meses históricamente una reducción nunca vista. De la misma manera, se incluyó una gama bastante alta de medidas que incrementarían la liquidez. (Interamerican Development Bank BID, 2020)

Por lo tanto, se espera que estas medidas permitan de alguna manera mitigar el impacto económico debido al COVID-19. Aun así, Pineda (2021) afirma que debido a la llegada de la pandemia la economía se redujo aproximadamente en un 6,8 en el primer año de esta y durante el año siguiente y lo que lleva el 2022 no se ha conseguido el crecimiento esperado, pese al buen desarrollo del plan de vacunación lo que consiguió eliminar las restricciones de movilidad y mantener la confianza tanto del gobierno como de los agentes económicos no se ha podido disminuir la pérdida y la deuda en un plazo no muy amplio.

En este sentido, es válido conseguir bajas tasas de interés por parte de las entidades financieras, pero sobre todo del banco central, esto con la intención de promover el crecimiento económico para el sector privado. De la misma manera, genera gran expectativa las bajas tasas de interés esperando que, permitan el fortalecimiento progresivo de la inversión con el objetivo que se restauren trascendentales proyectos de servicios básicos. Por lo que, la expectativa de la inflación es que se mantenga dentro del límite establecido por el banco central, ya que las imposiciones inflacionarias producto de la depreciación bancaria se han visto atenuadas por la demanda que es muy débil.

Con todo esto, se ha disminuido ligeramente la balanza comercial entre el 2020 año impactado por la pandemia y el 2019, esto debido a la caída de las operaciones financieras promovidas por la demanda intentando compensar la caída del precio del petróleo y los reajustes exigidos por la demanda mundial. Aun así, autoras como Correa (2017) consideran que lo que sí parece estar mostrando un incremento son las entradas de remesas, con lo que se reduce los dividendos para los inversionistas extranjeros quienes afirman que el déficit es del 4,2% del PIB en 2019 pero en el 2020 es del 3,3% del PIB. En este orden de ideas, se estima que la regularización de la balanza comercial podría permitir optimizar el pago de dividendos a los inversionistas extranjeros con miras que se genere un repunte en el déficit.

En este punto, los gobiernos locales buscaban estrategias que permitieran garantizar los derechos básicos a la población más vulnerable, pero no se puede dejar mencionar unos de los factores que más corroe al país, la corrupción sobre la contratación, pues pareciera que dicha corrupción corresponde a un hecho notorio cultural, el remesón de noticias, artículos y crónicas que pese a la pandemia, han ocupado páginas enteras en los que se relacionan a las diferentes alcaldías y gobernaciones con presuntos actos de corrupción y es precisamente este el escenario para abordar el tema desde un perspectiva analítica, esbozando de manera abstracta de las graves acusaciones derivadas de denuncias

promovidas por organizaciones sociales, prensa y órganos o autoridades de control, comprendiendo conductas que van desde contrataciones ilegales, sobornos, vínculos y negocios con grupos al margen de la ley hasta llegar a las interceptaciones ilegales ordenadas y adelantadas. (Restrepo y Saade, 2017)

En este orden de ideas el departamento de Boyacá y cada una de sus alcaldías en cumplimiento de su plan de desarrollo, suscriben diferentes contratos, por lo que se hace necesario analizar respuestas de los entes de control referente a las investigaciones realizadas a la contratación por urgencia manifiesta.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Fueron eficientes las revisiones realizadas por los entes de control a los contratos derivados de la urgencia manifiesta priorizados como causal para la contratación directa generada en etapa de la pandemia COVID19 en el departamento de Boyacá?

JUSTIFICACIÓN

La llegada al país de la pandemia del COVID-19 ha impactado a diferentes sectores del país, modificando estructuras ya establecidas en los sistemas sociales, lo cual ha requerido reformas de forma y fondo para enfrentar el reto que esto representaba. Organizaciones estatales y no estatales han tenido que transformar elementos que les permitan nuevas formas de organización de los recursos (humanos, financieros, materiales y técnicos) buscando cumplir con los objetivos organizaciones en este nuevo contexto.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante tener en cuenta que, Colombia para poder dar respuesta a la problemática generada por el virus, puntualizó en la optimización de los recursos, pero uno de los que más presión tuvo fue el recurso humano, también se debió generar una gran inversión que

podiera aportar a mitigar el impacto del COVID – 19, pues con este recursos financiero se podría garantizar los materiales considerados como bienes perceptibles que posibilitan la optimización de los servicios del sector salud, de la misma manera los recursos técnicos considerados como instrumentos facilitadores para control de estos. (Eastwood, 2018)

Uno de los principales desafíos en esta coyuntura, fue llevar los servicios de salud a los lugares de la geografía nacional de difícil acceso, en los cuales suelen habitar personas con un alto grado de vulnerabilidad. Lo anterior, hizo necesario llevar a cabo negociaciones con las entidades prestadoras de servicios (EPS), que en muchos casos llevaron a aumentar la crisis financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y de los hospitales públicos. Siguiendo a ACESI,

en esa operación, al aumentar los costos y disminuir las ventas, la diferencia bruta de la utilidad en 2020 fue negativa (-1.6 billones de pesos) para los hospitales públicos. Las utilidades brutas de estos prestadores también fueron castigadas el año inmediatamente anterior, pues de \$6.3 billones en 2019 se pasó a \$4.7 billones. El peso de los costos de producción también incrementó, pasando de 59.52% en 2019 a 67.09% en 2020, es decir, la especulación de muchas materias primas hizo que este rubro se elevara en 7.57%. (2021)

Aunado a lo anterior, se deben tener presentes algunas preocupaciones en materia de contratación estatal, conforme a que se pueden derivar diferentes circunstancias como la corrupción, así como de la volatilidad contractual, la ineficiencia en relación a la gestión del riesgo y por supuesto, el incremento desmedido de los procesos adelantados en contra de las administraciones. Es por eso, que se plantean como necesidad dentro del desarrollo del presente trabajo los siguientes postulados:

Relación de las EAPB y los primeros niveles de atención: esta relación está marcada por una desproporcionalidad en el poder. Las primeras suelen tener un músculo financiero grande frente a los segundos

que día a día se esfuerzan por sobrevivir. Esto, deriva en que las modalidades de contratación generalmente bajo el modelo de capitación establezcan unos porcentajes relativamente bajos de la UPC asignadas durante todo el año, además de un componente flexible que está sujeto al cumplimiento de metas. (Pérez y Velásquez, 2008)

Ahora, también encontramos de que Colombia se posiciona en un panorama en donde su ruralidad es dispersa y cuenta con índices grandes en la movilidad, generando que elementos como la gestión del riesgo, se pongan en peligro, conforme a que, asume la mayor parte del riesgo financiero y operativo (prestador del servicio).

En un sentido similar, en los niveles más básicos de atención donde el recurso humano es contratado principalmente para la prestación de servicios, la ejecución de los contratos con las EAPB exige una carga administrativa enorme, mucha de la cual no está ligada a la normatividad vigente ni se encuentra articulada con estrategias que aporten al cuidado del paciente. Así, durante la pandemia quedó en evidencia la desproporcionalidad en el poder ejercido por las EAPB frente a los niveles básicos de atención, debido a que con el incremento de actividades relacionadas con la pandemia se incrementó la burocracia. (Pérez y Velásquez, 2008)

En la actualidad, en relación a la Contratación con el sector público, encontramos que la pandemia ocasionó que la planeación referente al presupuesto dentro de las administraciones tuviera diferentes cambios a nivel nacional, departamental y municipal. En dónde, “los recursos destinados para el afrontamiento de esta situación se ejecutaron con un alto grado de inmediatez y desconocimiento, lo que llevó a que en este período tuvieran lugar una serie de compras exageradas, costosas e incluso innecesarias” (Sánchez, 2020) que, “lejos de ser una herramienta para la mitigación y el control de la pandemia, seguían

reproduciendo las posturas reactivas frente a la enfermedad, dejando a un lado la prevención”. (Eslava, 2012)

En lo que respecta a la gestión del riesgo en la salud, como lo veníamos observando; los especialistas encargados de dar las primeras atenciones en salud y los informes respectivos, no logran dar cuenta si se están generando estrategias que van más allá de un recurso de chequeo o si por el contrario, están proponiendo de acuerdo a las necesidades reales, análisis comprometidos a identificar pacientes en riesgo para poder generar una gestión oportuna, un seguimiento y una atención de acuerdo a unos parámetros mínimos de calidad y seguridad. (Escobar, 2021) Falta de compromiso que se traduce en “el incremento de la morbimortalidad evitable, en el uso irracional de los recursos y en la pérdida del norte en uno de los objetivos claves para cualquier organización en salud: la seguridad del paciente”. (Grupo de Estadísticas Vitales Minsalud, 2020)

En lo que respecta al incremento de costos dentro del sector salud, encontramos que este sector fue uno de los más afectados por la pandemia, en relación a la falta de “elementos de protección personal básicos y otros de clara necesidad para el personal de la salud pasaron a ser un lujo para instituciones con grandes dificultades financieras, lo cual es apenas lógico tomando en cuenta el funcionamiento del mercado” (Grupo de Estadísticas Vitales Minsalud, 2020). Empero, esa necesidad se vió permeada por una relación de oportunidad de negocio en el ámbito comercial, debido a su alza de precios; aspectos que afectaron a las instituciones de salud.

En síntesis,

la especulación, la compra restrictiva y el abuso de posición dominante se evidenciaron en la cadena de compra y distribución de insumos y equipos clínicos, de igual manera que en otros artículos de necesidad básica como la gasolina y los alimentos. (González, 2020)

Así las cosas, es necesario realizar un análisis al proceso de contratación que garantice la transparencia de este, para el caso que nos ocupa en el presente artículo se puntualizan en los procesos adelantados por la gobernación del departamento de Boyacá, en pro de mitigar el impacto generado por el COVID 19.

OBJETIVOS

Objetivo general.

Determinar la eficiencia de los controles establecidos por los entes de control a los contratos derivados de la urgencia manifiesta como resultado causal de contratación directa en los tiempos de la pandemia Covid19 en Boyacá.

Objetivos Específicos

- Identificar las causales de urgencia manifiesta como resultado causal de contratación directa en Colombia a partir de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.
- Analizar el comportamiento de la contratación directa en Boyacá por urgencia manifiesta durante los cuatro primeros meses de la pandemia.
- Determinar las causales que conllevaron la apertura de pliego de cargo por la causal de urgencia manifiesta en Boyacá.
- Examinar las respuestas de los entes de control referente a las investigaciones realizadas a la contratación por urgencia manifiesta en Boyacá.

METODOLOGÍA

Paradigma metodológico

Durante el desarrollo y análisis de la información requerida en la construcción de este artículo se utilizó un paradigma metodológico cualitativo, de tipo analítico descriptivo dado que, esta metodología, “se orienta a profundizar casos específicos y no generalizar” (Bernal, 2010).

Así las cosas, este documento se fundamenta en una revisión bibliográfica en bases de datos como Google académico, Scopus y Sciencedirect, sobre temas a la pandemia COVID 19 y como este virus impacto al mundo. También se hizo una revisión de las normativas en diferentes temáticas, tales como el estudio que tipos de contratos se dieron con carácter exclusivo a la pandemia, la situación social actual, etc. Una vez efectuada esta revisión, se seleccionaron los artículos relacionados con el tema relevante sobre la resolución de la problemática planteada.

En la siguiente tabla se hace una descripción detallada acerca del rastreo documental que se realizó en las diferentes bases académicas en pro de poder construir el documento final.

Tabla 1.

Estadísticas de las publicaciones frente a la emergencia manifiesta.

Palabras claves	Numero de publicaciones
Reactivación económica tras la pandemia en el departamento de Boyacá	0
Emergencia manifiesta	638
COVID 19	7250
Impacto por la pandemia en el mundo	1030
Total	8918

Nota: Resultados obtenidos por títulos en las bases de datos empleadas.
Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

La base de datos que arrojó mayor número de documentos es Google académico con un 95% en relación con las demás bases de datos empleadas, puesto que sus sistemas de selección son más generales, ya que no discrimina entre tesis, libros, ensayos y además de ello es usual que se repitan títulos en la misma búsqueda de palabras. De esta forma se priorizaron ciertos criterios de selección para esta revisión bibliográfica; I. Estudios de caso. II. Estudios que indicaran el tipo de proceso para mitigar el impacto causado por el COVID 19. III. Artículos con *abstract*, metodología y resultados como mínimo.

A partir de esta priorización, el número de artículos se redujo a 29 que equivale al 0.23%. Estos artículos fueron revisados teniendo como referente; I. los métodos empleados. II. Estudios obtenidos y III. Resultados obtenidos. Se encuentra que los artículos seleccionados son mayoritariamente colombianos (11 estudios), donde se dedicó especial atención a la resolución de conflictos por minería ilegal en Colombia.

Fases de la investigación

Fase I

En el marco de lo planteado por Hessen, (2009) se

estableció dos espacios previos para la evaluación intermedia, tomando como referencia la teoría racionalista desde una postura epistemológica basados en el planteamiento que sostiene el pensamiento y la razón como herramienta fundamental del conocimiento humano, este tema ha sido el origen de diferentes análisis. (Hessen, 2009)

Figura 2

Secuencia de evaluación intermedia



Nota: Información obtenida de Hessen (2009). Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

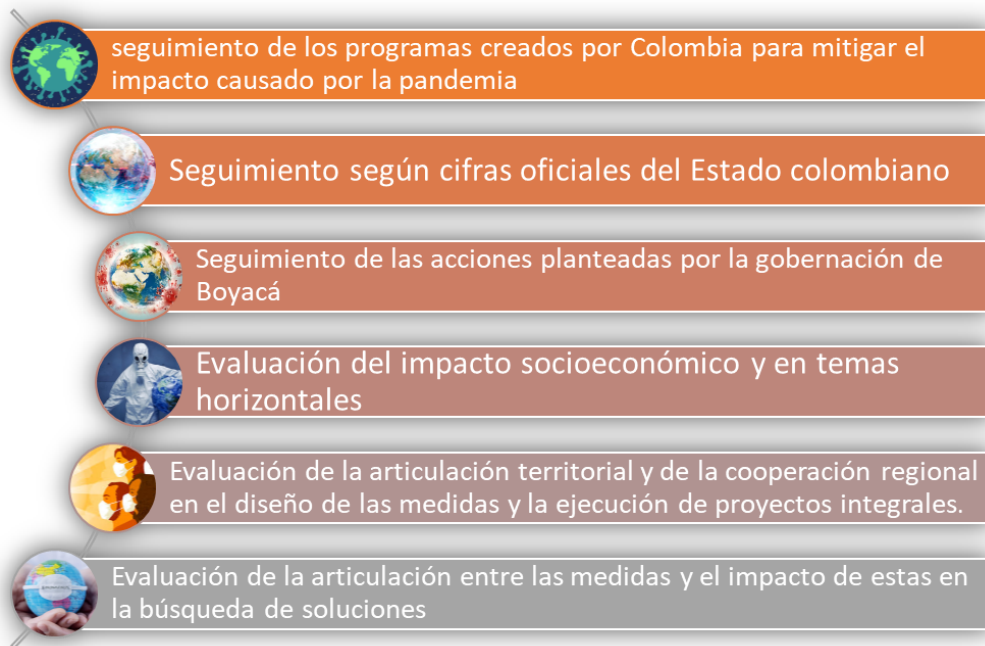
La anterior ilustración evidencia como se realizó el proceso de clasificación y categorización de los documentos que guiaron la investigación dentro de los lineamientos de la metodología de investigación (Hernández, et al., 2014).

Fase II. seguimiento durante el rastreo documental.

En la siguiente ilustración se evidencia la importancia del rastreo documental como fundamento de la metodología para la presente investigación según lo establece (Hernández, et al., 2014).

Figura 3

Seguimiento exhaustivo durante el rastreo documental.



Nota: Información obtenida de Hernández, et al. (2014). Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

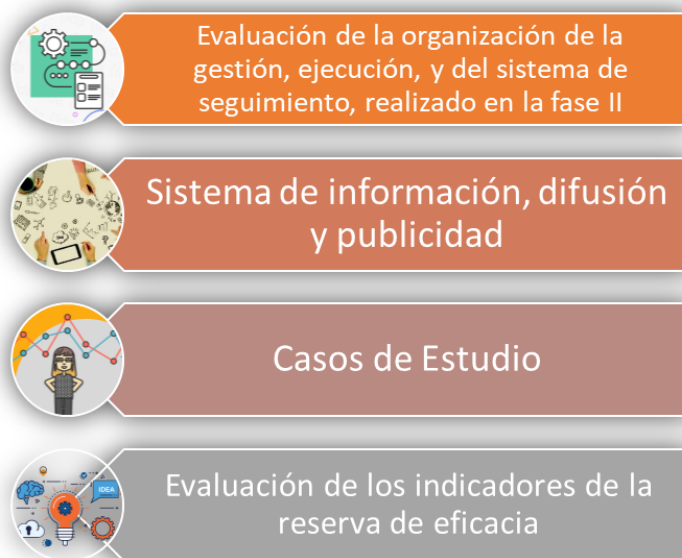
Con el fin de cumplir con el segundo objetivo el cual se definió como: identificar los factores generadores de confianza y respeto mutuo entre el Estado y las entidades no estatales permitiendo así promover la paz y la seguridad, el desarrollo y los DDHH a través de integración estatal, se realizó un análisis crítico que permitiera entender las fortalezas y debilidades de los convenios y tratados de cooperación que se ha establecido para mitigar el impacto del COVID (Hurtado, 2000).

Fase III. Análisis del paradigma metodológico

A fin de poder consolidar el documento final, el cual se fundamentó en el estudio de documentos previos, clasificados dentro del rastreo documental. La siguiente ilustración hace una descripción puntual de cómo se seleccionó la información, para la construcción del documento final.

Figura 4

Evaluación del paradigma metodológico.



Nota: Información obtenida de Hernández, et al. (2014). Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

En esta fase se determinó la eficiencia de los controles establecidos por los entes de control a los contratos derivados de la urgencia manifiesta como resultado causal de contratación de manera directa en los tiempos de la pandemia Covid19 en Boyacá.

MARCO TEÓRICO

Para poder entender las funciones del Estado frente a su soberanía en el marco del COVID-19, se debe considerar que este tema más que una moda es fundamental en la obtención de beneficios profesionales, esperando así lograr ciertas ventajas las cuales se redireccionarían a la reducción de costos y tiempo. (Buendía, 2013)

Si sumado a esto se pone en consideración el actual contexto, la globalización ha replanteado los conceptos y ha sumado importancia a los temas comunes de la humanidad. Pese a esto, en el contexto de la pandemia fueron los Estados los encargados de formular y poner en funcionamiento estrategias que permitieran garantizar que los ciudadanos tuvieran acceso a la vacunación.

Causales de contratación directa por urgencia manifiesta en Colombia

Contexto histórico

Históricamente la urgencia manifiesta aparece en Colombia a inicios del siglo XX. La Ley 110 del 23 de noviembre de 1912 regulaba el manejo del fisco en contextos de crisis, y permitía posponer o emitir la reglamentación establecida en la licitación pública tomando en cuenta la urgencia manifestada por los ministros.

La siguiente tabla describe los mecanismos planteados por el gobierno nacional colombiano ante una urgencia manifiesta:

Tabla 2

Trazabilidad legislativa de la urgencia manifiesta en Colombia

Trazabilidad legislativa de la urgencia manifiesta en Colombia

Ley 61 de 1921 sobre asuntos fiscales

Artículo 13

“La urgencia evidente a la que se refiere el inciso f del artículo 27 del Código fiscal supone solamente necesidades inmediatas de orden público o seguridad nacional, o la amenaza de una calamidad como epidemia, inundación etc.” (Ley 61, 1921, art. 13)

“Cuando existiere esa urgencia, a juicio del Consejo de ministros, este podría reducir el término de la licitación y ordenar los apremios que estime necesarios para el cumplimiento debido por parte del rematador”. (Ley 61, 1921, art. 13)

Ley 4 de 1964. Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos

Podrá prescindirse de la licitación o concurso de que trata el artículo 4 de esta Ley:

- a) “Cuando el valor de la obra completa no exceda los doscientos mil pesos (\$200.000)”. (Ley 4, 1964, art. 5)
- b) “En los casos de inminente paralización, suspensión o daño de un servicio público o en los de calamidad o grave perjuicio social”. (Ley 4, 1964, art. 5)

Artículo 5

“Las circunstancias señaladas en el literal anterior deberán señalarse por medio de declaración del consejo de ministros, en las obras nacionales, o por providencia motivada de la entidad correspondiente”. (Ley 4, 1964, art. 5)

Ley 150 de 1976. Por la cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la nación y sus entidades descentralizadas

De las entidades a las cuales se aplica el presente decreto. Los contratos previstos en este decreto, que celebren la nación (ministerios y departamentos administrativos) y los establecimientos públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto. (Ley 150, 1976, art. 1)

A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta en las que la Nación posea más del 90% de su capital social, les son aplicables las normas aquí consignadas sobre contratos de empréstito y de obras públicas y las demás que expresamente se refieran a dichas entidades. (Ley 150, 1976, art. 1)

Artículo 1

Decreto 222 de 1983

Artículo 43

Según el Decreto 22 (1983, art. 43) “de cuando se puede prescindir de la licitación o concurso. Podrá prescindirse de la licitación o el concurso de méritos en los siguientes casos”:

1. Cuando no se presente el número mínimo de participantes que
-

- se haya determinado en el pliego de invitación.
2. Cuando el procedimiento se hubiera adelantado con pretermisión de alguno de los requisitos previstos en este estatuto o en sus normas reglamentarias.
 3. Cuando ninguna de las propuestas se ajustare al pliego de condiciones o a la invitación.
 4. Cuando se hubiere violado la reserva de las mismas de manera ostensible y antes del cierre de la licitación o el concurso.
 5. Cuando, a su juicio, las diferentes propuestas se consideran inconvenientes para la entidad contratante. En los casos previstos en los numerales 1, 2, 3 y 4 de este artículo, la declaratoria deberá hacerse mediante resolución motivada.
 6. Cuando se tomen o se den inmuebles en arrendamiento.
 7. Cuando se trate de transporte en el país sujeto a tarifas señaladas por autoridad competente o cuando el valor del mismo fuere inferior a quinientos mil pesos (\$500.000).
 8. Cuando se trate de contratos de obras públicas cuyo valor sea inferior a veinte millones de pesos (\$20.000.000).
 9. Cuando se trate de la adquisición de bienes muebles en cuantía inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000)
 10. Cuando se trate de la contratación de empréstitos internos o externos
 11. Cuando se trate de la adquisición de inmuebles
 12. Cuando se trate de la adquisición, construcción o enajenación de bienes inmuebles en el extranjero para sedes diplomáticas o consulares o residencias de funcionarios.
 13. Cuando se trate de servicios y suministros requeridos por la
-

Presidencia de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores para la atención de compromisos internacionales o de carácter protocolario

14. Cuando se trate de la venta o permuta de bienes inmuebles evaluados en menos de cinco millones de pesos (\$5.000.000)
15. Cuando se trate de contratos de consultoría cuyo valor sea inferior a cinco millones de pesos (\$5.000.000)
16. Cuando hubiere urgencia evidente calificada por el consejo de ministros que no permita el tiempo necesario para la licitación o concurso.

La urgencia evidente supone solamente necesidades actuales o previsibles de orden público, calamidad pública o seguridad nacional.

17. Cuando se trate de la adquisición de bienes destinados a la defensa nacional y de la construcción de instalaciones para los mismos fines, cuando por sus características sean de naturaleza reservada, previo concepto del consejo de ministros.
 18. Cuando se trate de la adquisición de bienes destinados a conjurar los efectos de cualquier catástrofe pública
 19. Cuando se trate de la adquisición de bienes en épocas de escasez o cuando su abastecimiento fuere deficiente, previo concepto del consejo de ministros.
 20. Cuando se trate del ensanche o renovación de plantas telefónicas, telegráficas o de télex, siempre que estas operaciones signifiquen menos del cuarenta (40%) de las instalaciones materiales y equipos que constituyan la planta. Sin embargo, habrá lugar a licitación cuando los ensanches
-

impliquen constitución de nuevos grupos o unidades con características propias de una señal completa

21. Cuando se trate de contratos celebrados entre entidades públicas
 22. Cuando se trate de inminente paralización, suspensión o daño de un servicio público, pero solo hasta controlar tales circunstancias, previa calificación del consejo de ministros
 23. Cuando se trate de los siguientes contratos de comunicaciones:
 - a. Servicio de correspondencia pública y privada
 - b. Servicios especiales de telecomunicaciones
 - c. Estaciones experimentales
 - d. Estaciones de radioaficionados
 - e. Reducción de correos cuando su valor anual fuere inferior a un millón de pesos (\$1.000.000)
 - f. Asociación para el servicio de correo aéreo
 24. Cuando se trate de contratos de crédito de la compañía de fomento cinematográfico- FOCINE
 25. Cuando se trate de la adquisición de repuestos para los equipos de televisión del Instituto Nacional de Radio y Televisión, INRAVISIÓN
 26. Cuando se trate de contratos que celebre la compañía de Informaciones Audiovisuales para la comercialización, producción y transmisión de programas.
 27. Cuando se trate de obras por administración delegada de cuantía inferior a cinco millones de pesos (\$5.000.000) o cuando siendo superior, el Consejo de ministros autorice por considerarlo de conveniencia
 28. En todos los demás casos en que así se autorice en este
-

estatuto.

Nota: Información obtenida de las normas mencionadas dentro de la Tabla 2. Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

Para esta época todos los contratos debían contar con ciertas autorizaciones para poder llevar a cabo su ejecución. Dichas autorizaciones eran expedidas el presidente, el Congreso y finalmente por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (Matallana, 2009), quien ostentaba el control de legalidad, lo que eliminaba el control legal establecido que realiza previamente.

Las circunstancias indicadas, redireccionan la declaración del Consejo de ministros, en pro del fortalecimiento de la economía incluyendo así, medidas puntuales como la nulidad absoluta de los contratos que se hallan realizado bajo algún tipo de presión.

Contexto normativo, doctrinal y jurisprudencial de la urgencia manifiesta en Colombia

Para dar continuidad con el tema examinaremos presupuestos normativos y estipulaciones desarrolladas en las leyes que actualmente son de uso para la contratación estatal. En la siguiente tabla se hace un recorrido sobre el marco normativo establecido con el fin de mitigar el impacto de las urgencias manifiestas.

Figura 5

Contexto normativo, doctrinal y jurisprudencial de la urgencia manifiesta en Colombia.

	Numero	Concepto	Fecha
Ley	80	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Octubre 28 de 1993
Ley	816	Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	Julio 7 de 2003
Ley	905	Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.	Agosto 2 de 2004
Ley	996	Por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.	Noviembre 24 de 2005
Ley	1150	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.	Julio 16 de 2007
Ley	1474	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	Julio 12 de 2011
Decreto Ley	4170	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura.	Noviembre 3 de 2011
Decreto Ley	19	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.	Enero 10 de 2012
Circular Externa	2	Colombia Compra Eficiente - Elaboración y publicación del Plan Anual de Adquisiciones – Clasificador de Bienes y Servicios	agosto 16 de 2013
Ley	1712	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones	Marzo 6 de 2014
Decreto	103	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.	Enero 20 de 2015

Nota: Contexto jurídico de la urgencia manifiesta en el territorio colombiano.

Fuente: Instituto Nacional de Salud [INS] (2021)

La urgencia manifiesta se define como la causal que da apertura para que sea la administración local la encargada de realizar los contratos directos con el objetivo de proteger el interés público y garantizando agilidad ante cualquier situación especial de calamidad o de fuerza mayor, así como pérdidas o similares en las que la entidad está en donde se requiera que sea el gobierno el encargado de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Así las cosas, no requiere el debilitamiento del proceso, ni de estudios previos. Sin embargo, la entidad deberá expresar la necesidad a través de acto

administrativo motivado el cual debe ser enviado juntos con los contratos celebrados al ente de control fiscal, articulando los hechos y circunstancias permitan de manera concreta determinar la legalidad de la actuación.

Taxativamente dentro de la normatividad anteriormente relacionada encontramos la urgencia manifiesta de la siguiente manera:

Ley 80 de 1993 mediante la cual se establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública determina:

Tabla 3

Artículos de la Ley 80 de 1993 sobre contratación en el marco de la urgencia manifiesta

Ley 80 de 1993. Por medio de la cual se expide el estatuto general de contratación de la Administración Pública

“Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto, la contraprestación y éste se eleve a escrito”. (Ley 80, 1993, art. 41)

En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere en artículo 42 de esta Ley y que no permitan la suscripción del contrato escrito, se prescindirá de este y aun del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. (Ley 80, 1993, art. 41)

A falta del acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de este, por un perito designado por las partes. (Ley 80, 1993, art. 41)

Artículo 42

De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos. (Ley 80, 1993, art. 41)

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Del control de la contratación de urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente según sea el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. (Ley 80, 1993, art. 41)

Artículo 43

“Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”. (Ley 80, 1993, art. 41)

Nota: En esta tabla se demuestra la importancia de las causales de urgencia manifiesta como resultado causal de contratación directa en Colombia a partir de la Ley 80 de 1993. Fuente: Elaboración propia de los autores. (2023)

Teniendo en cuenta la normatividad expuesta, se puede afirmar que la declaración urgencia manifiesta fue un decretada de manera legal- en el marco de la normativa sobre Estados de excepción- y oportuna debido a la difícil situación generada por la pandemia, que derivó en la constitución de una calamidad pública.

Por lo tanto, la legislación colombiana añade algunas condiciones especiales con las que la urgencia manifiesta se puede configurar como establece y estrictamente necesarias identificando algunos de los siguientes supuestos:

Que la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, la prestación de servicios, la ejecución de obras en inmediato futuro, que se esté frente a situaciones relacionadas con los estados de excepción y cuando se pretenda conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito que demanden actuaciones inmediatas.

Cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público, que son los mecanismos de procedibilidad por regla general (Espinosa, 2020)

La figura de urgencia manifiesta se declara por medio de un acto administrativo, el cual debe tener un carácter generalizado en tanto no se dirige a una sola persona, comunidad o población específica, sino que se reconoce una situación especial, excepcional para todos los habitantes del país. La declaración de urgencia manifiesta es un procedimiento discrecional del gobierno, quien se encarga de evaluar la situación a la cual se hace referencia en la declaratoria y toma decisiones que- a su juicio- beneficiarían al interés público.

Adicionalmente, encontramos como causales de urgencia manifiesta la Ley 1523 (2012) en dónde nos define el desastre (art. 55), la declaración de situación

de desastre (art. 56), la declaración de situación de calamidad pública (art. 57), la calamidad pública (art. 58), los criterios para determinar una calamidad pública y un desastre (art. 59), la solidaridad (art. 60), el plan específico de recuperación (art. 61), la participación de cada una de las entidades (art. 62), las modificaciones de declaratoria (art. 63) y la transición a la normalidad (art. 64).

En la situación de desastre, encontramos que su declaración queda supeditada a la decisión del Consejo Nacional, el Presidente emitirá un Decreto de acuerdo a la situación de desastre, así como de sus efectos. Su carácter puede ser de carácter:

- a. Nacional
- b. Regional
- c. Departamental
- d. Distrital
- e. Municipal

En el carácter nacional deben haberse producido afectaciones a “uno (1) o más departamentos y su impacto rebase la capacidad técnica” (Ley 1523, 2012), así como de que impacte de una manera desfavorable a los centros o regiones de importancia nacional. En el aspecto departamental encontramos cuando afecte a “los bienes protegidos de los habitantes de un departamento” (Ley 1523, 2012). Esta declaración puede producirse hasta un tiempo de 2 meses después de los hechos que acontecieron a la declaración.

En la misma medida, encontramos que la calamidad pública se declarará de la misma forma que las situaciones de desastre, sin embargo, ésta es de acuerdo a acontecimientos no intencionales y en relación al peligro o los daños de los bienes jurídicos de las personas de determinados territorios, los daños de las instituciones de alguna de las colectividades, entre otros.

En suma, encontramos también el Decreto 1082 (2015) en dónde refiere a la contratación en urgencia manifiesta y precisa que, el acto de justificación será el mismo acto que declare la urgencia manifiesta, por lo cual, la Entidad no se verá

en la obligación imperante de “elaborar estudios y documentos previos” (art. 2.2.1.2.1.4.2)

Es así como podemos indicar que, la declaratoria de emergencia manifiesta es requisito previo para realizar la contratación, ya que solo así se garantiza que todos los funcionarios públicos se rijan por los parámetros planteados por esta figura dando cumplimiento a la normativa para una contratación transparente.

Análisis del Covid19 como causal de Contratación por Urgencia Manifiesta

Para poder abordar este tema, es importante definir ciertos términos y conceptos que permitan tener un panorama claro de la relevancia de este. Es así como en un primer momento se define el COVID-19 tomando como base la definición del Ministerio de salud y protección social quien a su vez retoma elementos de la Organización Mundial de la Salud quienes presentan la siguiente definición

El COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el Coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021)

Reglamentación frente al COVID19 en Colombia

El mundo se había preparado para guerras, para avalanchas, incendios, invasiones, entre otras, pero una pandemia no estaba dentro de sus posibilidades, por lo que el COVID-19 llegó de sorpresa y las medidas que se consideraron apropiadas para el momento fueron clasificadas en grandes tipos:

1. Medidas sanitarias y de emergencia sanitaria;
2. Medidas de emergencia social, económica y ecológica y,
3. Medidas de orden público.

Además, se asumieron otras medidas consideradas como de carácter ordinario.

En la siguiente tabla se presentan las herramientas utilizadas por el gobierno colombiano para poder enfrentar los desafíos generados por la pandemia:

Figura 6

Reglamentación frente al COVID-19 en Colombia.

Medidas Sanitarias y de Emergencia Sanitaria			
Tipo	Numero	Concepto	Fec
Resolución	385	por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVI19 se adoptan medidas para hacer frente al virus	Marzo 2020
Resolución	444	Por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus - COVID-19	Marzo 2020
Emergencia Económica, Social y Ecológica			
Decreto	440	por medio del cual se adoptan medidas de urgencia en materia y contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID19	Marzo 2020
Resolución	608	Por la cual se modifica la Resolución No. 085 de 2020, con el propósito de adicionar recursos con destino al uso "fortalecimiento Institucional" en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19	Abril 2020

Nota: Información obtenida del Representante Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (ACESI). Fuente: Martínez (2020)

La reglamentación anteriormente mencionada permitió que la declaratoria de estado de emergencia incluyera sectores como el económico, social y ecológico, todo esto amparado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y buscando con esto que el Estado pudiera asumir responsabilidades en estos sectores y que se permitiera la descentralización del poder contractual para mitigar el impacto de la pandemia y optimizar el uso de recursos al interior del sistema de salud.

Sin embargo, la declaratoria de urgencia manifiesta en el contexto de pandemia dificultó llevar a cabo “la continuidad en el seguimiento a los procesos asistenciales” (Sarmiento, 2021), que es visto como “uno de los ejes para el éxito

en el cumplimiento de los planes estratégicos, las reuniones periódicas de los comités, los procesos de auditoría, el seguimiento a los planes de acción, la valoración de la satisfacción del usuario” (Sarmiento, 2021) entre otros procesos que parecían ser rutinarios antes de la aparición de la pandemia.

En ese sentido, según manifiesta Sarmiento (2021) muchos procesos de contratación sufrieron afectaciones importantes ya que hubo “retraso en las mediciones, falta de investigación dentro del proceso para tomar decisiones” (Sarmiento, 2021) y, además,

la falta de reuniones y la virtualidad afectaron en gran medida el desempeño de las organizaciones, pero también confrontaron a las estrategias tradicionales de gobierno corporativo, haciendo necesario que se implementaran otras basadas en la autogestión, el uso de la tecnología para el cumplimiento de los objetivos y la virtualidad como otro medio para el relacionamiento. (Sarmiento, 2021)

Además de lo anterior, es importante tomar en cuenta las particularidades de las distintas regiones del país, que hace que muchas de ellas no contaran con el acceso a los medios que les permitieran implementar este tipo de estrategias.

En ese sentido, uno de los principales retos para los empleados del sistema de salud, y en particular para el personal administrativo es tener como objetivo que en la gestión organizacional se diera un equilibrio metodológico “entre la seguridad en la interacción y el seguimiento continuo que en ocasiones parecía excluyente por la falta de conocimiento, preparación, adecuación de los sistemas de información y la inmediatez de la situación”.

Comportamiento de la contratación directa en Boyacá por urgencia manifiesta durante los cuatro primeros meses de la pandemia

Atendiendo al marco jurídico propiciado por la declaratoria de urgencia manifiesta en el país, la contratación directa se convirtió en una de las formas de contratación más utilizada durante el contexto de pandemia. Esto, sin embargo, no

eximía a los funcionarios de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el cual puntualiza que,

la norma ha indicado que a partir de que la entidad expide el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta y los contratos celebrados con ocasión de ella, deberá remitir toda actuación al organismo de control fiscal (Contraloría) para su correspondiente control de legalidad, de forma tal que pueda evaluarla y determinar si estuvo sujeto a derecho, para de esta manera llevar un control de legalidad. (Ley 80, 1993, art. 43)

Escobar (2021) considera que además del control anteriormente mencionado, la procuraduría está en obligación de controlar los procesos que se le establecen como propios a su misión dentro de la constitución, por lo que debe garantizar que cuando exista incumplimiento de la normatividad vigente se implementen las sanciones establecidas por ley.

Por su parte la fiscalía general de la Nación también es fundamental en la articulación de los procesos contractuales durante la emergencia manifiesta ya que de acuerdo con sus funciones está en la obligación de adelantar investigaciones en caso de que se presuma la comisión de un delito en contravención de la administración pública.

Además de los anteriores controles se puede subrayar que la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo también tienen un compromiso como veedor de los procesos contractuales, y debe evidenciar resultados ante ese proceso ya que es esa jurisdicción la que posee la capacidad de anular un acto administrativo, pudiendo incluso anular la declaratoria de emergencia manifiesta.

En este sentido cabe mencionar que, la contratación directa generada a causa de la declaratoria de urgencia manifiesta debe estar bajo el control de las entidades pertinentes, a fin de garantizar que la contratación se dé de acuerdo con lo establecido por la normatividad colombiana.

En este orden de ideas, las entidades de control deben cerciorarse de que en el momento de la liquidación de cualquier contrato se hubiese cumplido a cabalidad con el objetivo contractual y de esta manera garantizar el control

financiero, de gestión y de resultados identificando si en efecto cada contrato se realizó de acuerdo con los procedimientos del estatuto general de la contratación pública.

De esta manera el control fiscal que se debe ejercer desde el proceso de selección de la contratación directa resultado de la declaración de urgencia manifiesta,

se caracteriza por la inmediatez y la obligatoriedad, y es apenas lo más lógico teniendo en cuenta el carácter de inmediatez y las circunstancias absolutamente excepcionales, que llevan a la exclusión de los procesos legales previstos en la contratación estatal, entiéndase estos como la licitación pública, la selección abreviada de menor cuantía, la mínima cuantía entre otros. (Banco Mundial en Colombia, 2021)

El control fiscal permite que la entidad que realice la contratación garantice la protección del erario, y además permite verificar la conducta de los contratistas y funcionarios. Con el fin de realizar el control anteriormente mencionado, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente ha propuesto un mecanismo de control ejercido por la ciudadanía. De esta manera se pretende que sea la comunidad en general quien tenga la capacidad de hacer el correspondiente a las compras realizadas por las entidades estatales durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, generada por el COVID 19.

A través de este mecanismo, los ciudadanos tienen la posibilidad de consultar en tiempo real cada uno de los contratos firmados por las diferentes entidades estatales. Dicha consulta se puede realizar con palabras claves, entrando a la página de Colombia compra eficiente en la que además se podrá visualizar la evolución día a día hasta ejecutar la totalidad del contrato.

Es por este desarrollo, que dentro de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente se generaron procesos de mayor transparencia dentro del Sistema de Compra Pública, con la finalidad de que los órganos que se encargan de controlar dentro del territorio colombiano, así como de los ciudadanos y veedores interesados en los procesos, pudieran realizar el

seguimiento de cada uno de los recursos (presupuesto) del estado, así como de su destinación.

En la herramienta anteriormente mencionada se puede evidenciar que el comportamiento de contratación directa por medio de urgencia manifiesta, tomando como causa el COVID19 fue el siguiente:

A nivel nacional una vez declarada la emergencia por la pandemia se celebraron 325822 contratos, durante los primeros meses:

Figura 7

Estadísticas de la contratación pública durante los primeros cuatro meses de la pandemia.



Nota: Estadísticas de comportamiento del SECOP año 2020 al 2021.

Fuente: Colombia Compra Eficiente (s.f)

La propagación del COVID-19 y las medidas tomadas por las autoridades para combatirlo afectaron las relaciones económicas y comerciales en todo el mundo. Una de las complejidades en este sentido, fue la reorganización de las relaciones del recurso humano en salud, esto demuestra que la prestación de servicios de salud requiere no solo de profesionales, sino también de un gran número de personas involucradas para que el servicio se desarrolle en su totalidad.

“Respecto a la formación del talento humano en salud durante la pandemia se tuvieron algunas ventajas que permitieron adelantar periodos de graduación de

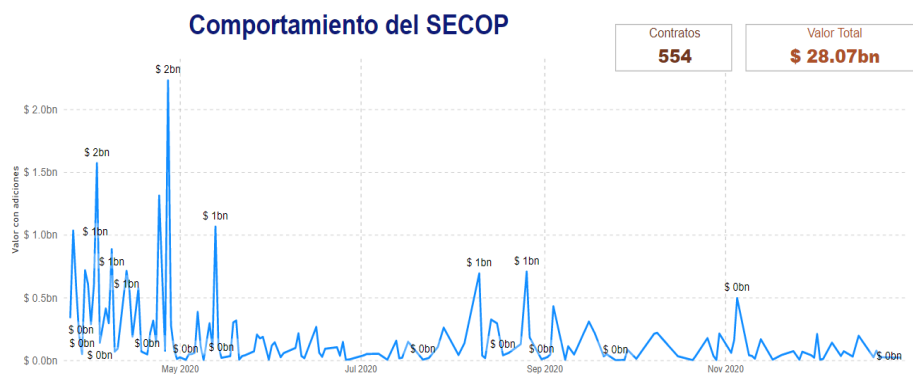
2.600 estudiantes de medicina en las universidades lo que aumentó la oferta de profesionales”. (Forbes Staff, 2020)

“Sin embargo aspectos claves para el afrontamiento de esta como lo son las especialidades y subespecialidades en salud pública y epidemiología” (Dirección de Epidemiología y Demografía; Dirección de Talento Humano, 2018) cabe señalar que la mayoría de las lecciones estaban ahí, pero para los simulacros no estaba más preparado ni preparado y encontró grandes dificultades por una falta de previsión para enfrentar eso que podía retrasar el manejo de la pandemia y el control. (Dirección de Epidemiología y Demografía; Dirección de Talento Humano, 2018)

En Boyacá, a partir de la declaratoria de emergencia se celebraron durante los primeros meses de la vigencia 2020 un total de 554 contratos.

Figura 8

Estadísticas de los contratos celebrados durante los primeros cuatro meses de pandemia en el departamento de Boyacá.



Nota: Estadísticas de comportamiento del SECOP año 2020 al 2021 en Boyacá. Fuente: Colombia Compra Eficiente (s.f)

De alguna manera en la ilustración anterior evidencia que, el incremento desmedido originado por la emergencia sanitaria, puede ser atribuido a que existe una falta de integración y estandarización de los parámetros de la historia clínica, y existen diferencias en los datos que se obtienen de ella, por un lado, se desconoce la variable total de una determinada población en relación a una determinada situación, es decir, se ser una estrategia de investigación a gran

escala para la atención integral, pero también se desconoce, y se multiplican las actividades que no agregan valor al servicio porque no hay integración con otros niveles de atención para las aseguradoras, el proceso de derivación u oponerse a la derivación es una utopía, los costos de atención médica aumentan y la satisfacción del paciente dista mucho de ser uno de los principales objetivos de la atención médica, evidenciado por el marco regulatorio y los decretos emitidos para promover la interoperabilidad en el sector de Boyacá. (Dirección de Epidemiología y Demografía; Dirección de Talento Humano, 2018)

Causales que conllevaron la apertura de pliego de cargo por la causal de urgencia manifiesta en Boyacá

Siguiendo el desarrollo del tema se considera importante abordarlo desde los diferentes elementos que constituyan la declaratoria de urgencia manifiesta de manera asertiva, puesto que dicha declaratoria abre la posibilidad a las entidades estatales a modificar los requerimientos contractuales, lo que podría ser utilizado de manera indebida teniendo esta declaratoria como excusa perfecta, así las cosas, se debe puntualizar en las consecuencias jurídicas derivadas del acto administrativo en el que se enmarca la declaratoria, por lo que, se debe garantizar en los presupuestos que se estipulan para la declaratoria.

Por su parte la Contraloría General de la Republica mediante los diferentes medios de comunicación, hizo decenas de denuncias de corrupción durante la emergencia manifiesta, dichos actos de corrupción eran delitos como sobrecostos, el más detectado en las contrataciones que se realizaron a fin de atender la emergencia sanitaria por el Covid-19 por lo que en tan solo cuestión de dos meses ya se habían abierto más de 25 investigaciones, las más relevantes fueron las del gobernador de Arauca, (por \$1.050 millones), y, así mismo, dio apertura a más de 27 investigaciones preliminares, a fin de verificar si hubo méritos para adoptar o no igual decisión, un tema que realmente resultan preocupantes.

Nuevas Tareas

Enfrentar nuevos desafíos significa asignar nuevas funciones, emprender nuevas actividades y crear nuevos roles en los servicios y el sistema de salud. Para ello, la adecuación de los servicios esenciales dentro del sistema ha sido de ensayo y error de una manera acelerada, contando con poca preparación y acompañamiento profesional suficiente. Para este sistema se han identificado desafíos que corresponden a la tarea de fortalecerse en términos de calidad en un sistema de financiamiento desfavorable, donde la industria aseguradora recién comienza a comprender la importancia de la gestión de riesgos como la mejor herramienta para optimizar costos.

Dentro de las nuevas tareas se agregaron a todos los servicios retos, por ejemplo, para los servicios admisiones y registros donde la presencialidad siempre fue su norte, el no contar con el paciente y teniendo en cuenta que el acceso al internet, los diferentes medios de comunicación en Colombia son variables establecieron dificultades marcadas por la no actualización de los datos de contacto de los pacientes. Importante tener en cuenta que en el país donde en las ciudades principales del país como Bogotá, D. C., Cali, Bucaramanga y Medellín, así como las cabeceras de los municipios que conforman las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá, Centro Occidente, Cúcuta, Bucaramanga y los ubicados en la Sabana de Bogotá, los porcentajes oscilan entre el 45,0 % y 55,0 % implica que la gente cambie constantemente de dirección, teléfono lo que hacía que muchas de las citas se perdieran llevando esto a pérdida de uno de los atributos de calidad del sistema de salud: la continuidad. (DANE, 2021)

Otro impacto de este servicio son los recaudos, ya que no existe un método de pago establecido para facilitar las cotizaciones al sistema de salud en base a cuotas de acogida y copagos, salvo en muchos contratos por desconocimiento o falta de oportunidad de estos, estipulando claramente la “telemedicina”. Modelo utilizado por algunas EPS en dónde se convierte en un ocultamiento de la

información y logrando un desconocimiento generalizado de los servicios que brindan a pesar de los decretos nacionales por la emergencia sanitaria.

Ahora, en el momento de que se realizan servicios de primer nivel (consulta externa, prevención, promoción de salud, así como de hospitalización, las urgencias, entre otros), se puede observar que la pandemia afectó de una manera considerable cada uno de los procesos que se llevaban dentro de los servicios de primer nivel, en donde se percibieron así:

Consulta Externa: la disminución de la frecuencia de uso en los servicios de consulta externa al comienzo de la pandemia nos permite preguntarnos el nivel de pertinencia en el uso de este nivel de atención ya que con la disminución de las consultas es necesario evaluar cuantas de estas son realmente necesarias, cómo se están haciendo los procedimientos de pertinencia clínica y adherencia a guías de atención en el país para que este tipo de situaciones pase, es posible que algunas condiciones se compliquen por el miedo a la asistencia a los servicios de salud pero también otra cantidad de patologías autolimitadas muestren como se puede realizar mejor uso de este servicio en las instituciones. (Ospina, et al., 2022)

Promoción de la salud y prevención de la enfermedad: este es uno de los servicios que puede tener un mayor impacto negativo a raíz de la pandemia ya que por su carácter de no urgente, se pospuso y además se perdió la continuidad y el seguimiento a muchos de los procesos de cuidado que se venían dando incluso durante muchos años especialmente en lo relacionado con riesgo cardiovascular. El desconocimiento de variables objetivamente verificables a través de las llamadas telefónicas de seguimiento nos hace preguntarnos como se puede mejorar para hacer de la automonitoreo una constante en el autocuidado de los pacientes usuarios de este programa. Una vez más se evidencia que son

programas donde el paternalismo prima y no se motiva la participación del paciente en la gestión de su propia salud y que las condiciones psicosociales y educativas del paciente son fundamentales, el trabajo social como pilar perdido en los modelos de P&P. (Ospina, et al., 2022)

Hospitalización: el sistema de salud en Colombia dentro de su diseño ha estado enfocado a que las hospitalizaciones se desarrollen en los niveles de atención de mayor complejidad, dejando que el primer nivel de atención encuentre en este servicio un centro de costo poco rentable. Sin embargo, durante la pandemia quedó evidenciado que es necesario retomar la importancia de la hospitalización del primer nivel para que a los demás niveles de atención vayan los pacientes que en realidad los necesitan y así realizar una mejor optimización de los recursos. También evidenció que esta situación era necesario el fortalecimiento en infraestructura, dotación y capacitación para la atención de pacientes hospitalizados donde se fortalezca la capacidad resolutive del médico del primer nivel y el cuidado de las enfermeras y apoyo de los demás profesionales del equipo. Adicionalmente en Colombia es importante fortalecer y promover los criterios para la hospitalización en casa y manejo domiciliario del paciente además de ser más estrictos en la promoción de resolución temprana de diagnóstico y conducta clínica para así aumentar la rotación de camas. (Ospina, et al., 2022)

Laboratorio: Una de las principales dificultades para el control inicial de la pandemia fue la falta de acceso a los reactivos para la detección del virus, esto retrasó y disminuyó la sensibilidad del sistema para la captación y gestión de casos. Es necesario que se fortalezca a nivel nacional esta unidad de apoyo institucional ya que se evidenció como resulta clave para el control de una pandemia, pero en el caso de Colombia se pudo evidenciar que correspondía a

privilegios lo que amplió inicialmente las brechas en la gestión en las diferentes regiones y poblaciones. (Ospina, et al., 2022)

Imagenología: Para muchos de los hospitales de Colombia de los cuales algunos se encuentran en riesgo financiero la renovación tecnológica puede ser una prioridad estratégica, pero está lejos de ser un objetivo real. Con los servicios de rayos X, servicio importante para determinar el estado y la necesidad de remisión de los pacientes con COVID 19, nos encontramos frente a una infraestructura en su mayoría antigua o ausente lo que dificultaba la toma de decisiones por parte de los profesionales de salud que se encontraban en los lugares más alejados. (Ospina, et al., 2022)

Examinar las respuestas de los entes de control referente a las investigaciones realizadas a la contratación por urgencia manifiesta en Boyacá

Los entes de control como la Procuraduría y la Contraloría se encuentran en la etapa de indagación de los contratos celebrados por urgencia manifiesta como causal de contratación directa. La investigación primordialmente se da referente a los actos administrativos emanados para la declaratoria de la urgencia manifiesta. Es importante tener en cuenta que, el acto declaratorio de la urgencia manifiesta no debe considerarse como un limitante de un hecho a justificar, sino más bien, de una forma fundamental sustituyendo los procedimientos establecidos de manera previa en la contratación.

Por lo tanto, se debe precisar tal como lo exige la jurisprudencia en lo referido a la parte que indica los parámetros jurídicos que debe contener un contrato, dicho requerimiento una vez flexibilizado podrá tener la capacidad de atender a las necesidades de la comunidad.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que cuando la entidad que en su defecto estará representado por uno o varios funcionarios quienes son lo

que deben hacerse responsables, deciden contratar a través de las excepciones dispuestas en una declaratoria de urgencia manifiesta deben regirse a la normatividad que enmarca dicha declaratoria, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad, el de transparencia, economía entre otros, viciando el procedimiento de selección, problemática que se ha visto reflejada durante el transcurso de la pandemia, puesto que los funcionarios han utilizado la urgencia manifiesta sin realizar un estudio previo tanto de los elementos, bienes o servicios a contratar y sin análisis económico que indique el verdadero valor del contrato, puesto que se ha creído que bajo esta figura no es necesario un estudio previo.

Es en este sentido donde los funcionarios se equivocan pues inevitablemente es necesario hacer un estudio sobre la necesidad que se va a solventar y como esta ayuda a mitigar la emergencia provocada por el COVID19, así mismo para determinar un valor es necesario que se indique un análisis económico del sector que permite observar que no se está afectado el erario ocasionando sobrecostos en la contratación. De la misma manera es importante que el contratista que se contrate para el desarrollo del contrato debe ser idóneo y tener experiencia, manera está en la cual se justificaría la realización del proceso contractual con determinada persona.

La urgencia manifiesta precisa evitar la realización de una convocatoria como tal, por la necesidad de suplir bienes, elementos o servicios como consecuencias de una problemática comprobada, en este momento en el país, el problema no es la declaratoria de la urgencia manifiesta porque es evidente que la misma existe, si ha sido declarada a nivel nacional, la problemática en realidad se basa en la falta de conocimiento de los funcionarios y en la contratación a “dedo” que realizan sin hacer un estudio juicioso de la necesidad que se pretende satisfacer que además debe surgir como consecuencia de la pandemia, y los sobre costos que se evidencian por no realizar análisis económicos del sector, así como la realización de contratos con personas que no realizan actividades conexas o similares a las contratadas.

Si bien en el departamento de Boyacá se observaron diferentes situaciones no tan favorables dentro de los sistemas de aseguramiento en salud, encontramos que aumentó en gran medida debido a los diferentes migrantes irregulares dentro del territorio colombiano, así como de población colombiana que no contaba con una aseguramiento por desconocimiento y por falta de información, sino que por el contrario, cada servicio prestado quedaba supeditado a un pago que muchas veces no era posible realizarlo, es decir que, “estas personas con dificultades para el aseguramiento se quedarán en los primeros niveles de atención con situaciones que excedían el riesgo que les era posible gestionar a estas instituciones incrementando el nivel de tensión y riesgo en la atención”. (Sarmiento, 2021)

Análisis del control referente a las investigaciones realizadas a la contratación por urgencia manifiesta tomando como referencia el contrato de suministro MSB-SU-07-2020.

El contrato de suministro MSB-SU-07-2020, suscrito entre la alcaldía del Municipio de Susacón, Boyacá, se toma como referente de la premura de contratación, debido a la urgencia manifiesta, por lo que importante partir entendiendo el objeto de dicho contrato el cual se define como;

El contratista se compromete para con el municipio a realizar el suministro de mercados para la población vulnerable en el marco de la declaratoria de calamidad pública y de emergencia sanitaria por el COVID-19 en el Municipio de Susacón Departamento de Boyacá. (Contrato de Suministro del Municipio de Susacón Boyacá, 2020)

Evidentemente esta era una medida necesaria ante el impacto generaría la cuarentena obligatoria a esta población. Dentro de los parámetros establecidos en el contrato se incluyen aspectos fundamentales como:

- La importancia de garantizar el bienestar de la población vulnerable ante el impacto inesperado de la pandemia, tal como lo establece el artículo 21 de la constitución política de Colombia, “en las condiciones funcionales

establecidas para su entrega y puesta en marcha”. (Contrato de Suministro del Municipio de Susacón Boyacá, 2020)

- Así mismo, “dentro del mencionado contrato se puntualiza en; se estableció las condiciones de entrega para la provisión de dichos servicios, que coadyuven a un mejoramiento de la entrega del producto final”. (Contrato de Suministro del Municipio de Susacón Boyacá, 2020)

Por lo anterior, es importante entender que,

la asignación de los recursos al primer nivel de atención al estar a discreción de las entidades administradoras de planes de beneficios y con pobre seguimiento por el gobierno central, evidencia una gran brecha entre el deber ser y para lo que realmente le alcanza al primer nivel de atención. (Ospina, et al., 2022)

Así mismo, se puede destacar la intención del gobierno municipal, puesto que, de manera análoga se requieren otros proyectos, se incluyan requerimientos de servicios inherentes a la necesidad generada por la pandemia, en este sentido, se debe reconsiderar si realmente con este contrato se alivió la situación de una gran cantidad de personas o fue una inversión sin impacto, si se considera que en este municipio a inicio del 2020 habitaban cerca de 5237 personas, y con un mercado de ese tamaño no es mucho lo que se pudiese aportar, además debieron incluirse, estrategias que garantizaran los servicios educativos, servicios de asistencia médica para pacientes no COVID-19, convirtiéndose en un apoyo, para instituciones educativas, administrativas y otras.

Figura 9

Matriz DOFA del proceso de contratación directa dentro del Departamento de Boyacá

DOFA	DEBILIDADES	FORTALEZAS
OPORTUNIDADES	DO. Para los servicios definidos a prestar por parte del contratista, el contrato específico el nivel de servicio, estándares de calidad y criterios de cantidad y medida a través de indicadores estándares, los cuales permiten que sean objetivos, medibles, razonables, alcanzables y materializarles en el contexto de los servicios como un todo	FO. Es necesario que se establecieran los parámetros para el seguimiento y la evaluación de los aspectos requeridos, con el objetivo estratégico de establecer posibles desviaciones, con respecto al nivel establecido de referencia, y tomar decisiones correctivas o preventivas. No se consideraron criterios de medición que incorporen elementos que estén fuera del control de los contratistas
AMENAZAS	DA. Se debió establecer indicadores del diseño de un sistema que involucre, desde la localización y caracterización de los aspectos esenciales requeridos para la prestación de servicios por parte del contratista, generando herramientas de análisis que hagan posible la toma de decisiones necesaria para corregir, mejorar e innovar	FA. No se evidencia como, la asignación de riesgos sobre la prestación este directamente sobre la entidad y esta debería ser clara, efectiva y beneficiosa para ambas partes, conservando la responsabilidad sobre las funciones sustantivas vinculadas a cada sector de actividad específica.

Nota: Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades dentro de la contratación pública. Fuente: Elaboración propia de los autores (2023)

Los procesos de pertinencia y adherencia al seguimiento del cumplimiento del objeto contractual del mencionado contrato representan una gran variabilidad ante la prestación del servicio puesto que no dan una aproximación de la calidad de la atención.

CONCLUSIONES

Dentro de las causales de urgencia manifiesta como causal de contratación directa en Colombia a partir de la Ley 80 de 1993 se puede concluir haciendo mención al pronunciamiento de la sala disciplinaria por su parte se manifiesta sobre la finalidad preventiva y curativa de la contratación directa manifestado que, de acuerdo a los procesos contractuales establecidos en la urgencia manifiesta cualquier entidad que, deba realizar algún tipo de contratos derivados de dicha declaratoria debe regirse a la normatividad establecida y, y de llegar el momento donde esta contratación exija sacrificar los principios de igualdad y concurrencia, deberá considerarse como un mecanismo que permita salvar el servicio público el

cual es responsabilidad del estado permitiendo así, resguardar el interés público sobre el general tal como lo establece la constitución política de Colombia en el artículo 1, puesto que de llegar a tener la necesidad de ejecutar las obras no acceda a que se adelante el proceso normal de licitación pública debido a la urgencia que sea necesaria.

En materia contractual, encontramos que según el Decreto 1081 (2015) no será necesario elaborar estudios y documentos previos en el caso de que, previamente se haya declarado la urgencia manifiesta, conforme a que el acto administrativo de esta última será suficiente para fundamentar la causal de contratación directa por urgencia manifiesta (Decreto 1081, 2015, art. 2.2.1.2.1.4.2).

Así mismo, dentro de la urgencia manifiesta se debe tener en cuenta que, dicha declaratoria puede ser utilizada con una doble finalidad: la primera de estas sería preventiva, medida con la cual se intenta mitigar el impacto de una situación o sucesos a la comunidad en general a buscando una manera inmediata de dar solución a todas aquellas dificultades que afecten a la continuidad del servicio, por lo tanto se debe permitir el suministro de bienes, y si es el caso la prestación de servicios, para realizar obras de manera inmediata y, por otro lado, esta la curativa; la cual hace énfasis en aquellos acontecimientos o hechos que no pudieron ser evitados e impactaron directamente a la comunidad por lo tanto, las medidas que debe tomar el gobierno no darían el tiempo para un proceso de convocatoria pública convencional haciendo que todo se agilice.

Otro punto relevante es el control fiscal que se debe realizar posterior y la naturaleza jurídica de la urgencia manifiesta se indicó:

Como se mencionó dicho control debe ser realizado por los entes de control como contraloría, procuraduría entre otros, verificando todos aquellos hechos denunciados que deriven de la contratación a causa declaratoria de urgencia manifiesta, de esta manera pueden establecer si los protocolos implementados se corresponden con las disposiciones normativas. Por esta razón puede afirmarse

que la declaratoria de urgencia manifiesta no es competencia de los órganos de control.

Así las cosas, cabe mencionar que las modificaciones al proceso de contratación durante una declaratoria de urgencia manifiesta podrían facilitar los actos de corrupción los que el control fiscal debe ser riguroso y de esta manera garantizar tanto los bienes como el interés público.

Adicional a lo anterior, encontramos que también existen declaraciones de situación de desastre y situaciones de calamidad pública, las cuales pueden ser nacionales, departamentales, municipales o distritales y son diferentes la urgencia manifiesta, debido a que la urgencia manifiesta se contempla en la Ley 80 (1993) y la calamidad pública en la Ley 1523 (2012), es decir que, la calamidad pública no es una modalidad de contratación y es dónde el Estado actúa como particular con la necesidad imperante del concepto favorable del Consejo de Gestión del Riesgo, así como de que tiene un rubro específico dentro de la administración, razón que, no sucede en la urgencia manifiesta.

Finalmente, para dar respuesta a la pregunta de investigación cabe resaltar que, el Gobierno Nacional asumió la pandemia como un asunto de seguridad nacional, por lo cual las comunicaciones por todos los canales disponibles se enfocaron en el reconocimiento de los temores de la población, la presentación de estadísticas oportunas, la presentación de instrucciones claras, concretas y basadas en la ciencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACESI. (2021). Obtenido de <https://acesi.com.co/pandemia-por-covid-19-agrava-la-crisis-financiera-de-los-hospitales-publicos/>
- ANDI. (2020). Colombia: Balance 2020 y perspectivas 2021. Bogotá : ANDI.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia . Bogotá : República de Colombia .

- Dirección de Epidemiología y Demografía; Dirección de Talento Humano. (2018). Estimación de oferta de médicos especialistas en Colombia 1950-2030. Bogotá: Ministerio de Salud Colombia.
- Eastwood, J. (2018). Population-Based Integrated Care. Melbourne, Australia.
- Escobar, H. (2021). Conversación informal. (D. V. Uejbe, Entrevistador)
- Eslava, J. (2012). Promoción y Prevención en el Sistema. Salud Pública, 1-12.
- Espinosa, M. (2020). Enemigo silente durante la pandemia COVID-19 en Colombia "La violencia contra la mujer". Saluten Scientia Spiritus; 6(suppl 1), 181-186.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). Manual Único de Policía Judicial. Bogotá : Sentencia de la Corte Constitucional.
- Forbes Staff. (2020). Adelantan grado a estudiantes de medicina por coronavirus. Forbes, págs. <https://forbes.co/2020/04/02/actualidad/adelantan-grado-a-estudiantes-de-medicina-por-coronavirus/>
- Gates, M. (2020). Covid has magnified every existing inequality - An interview with Melinda Gates. Global Development. (L. Ford, Entrevistador) The Guardian.
- Gomez, E., & Martínez, A. (2021). El COVID-19 como evento de fuerza mayor bajo la ley colombiana. Alerta de Holanda y Caballeros.
- González, J. (2020). La Superindustria sugirió fijar los precios de tapabocas, gel antibacterial y jabones. La República, págs. <https://www.larepublica.co/empresas/superintendente-de-industria-sugirio-fijar-precios-de-tapabocas-geles-y-jabones-2987680>
- Grupo de Estadísticas Vitales Minsalud. (2020). Exceso de Mortalidad en Colombia - Informe 2. Bogotá: Ministerio de Salud Colombia.
- Hernández, et al . (2014). Metodología de la Investigación. Mexico: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hurtado, J. (2000). Metodología de la Investigación Holística . Caracas - Venezuela : Fundación Sypal.
- Hutchings, R. (2020). The impact of Covid-19 on the use of digital technologies in the NHS. Londres: Nuffield Trust.

- INS, I. N. (2021). Covid-19 en Colombia (Reporte). Obtenido de <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>
- Interamerican Development Bank BID. (2020). Responding to Covid-19 with Science, Innovation and Productive Development. Washington: Interamerican development Bank.
- La Opinión. (2021). En las IPS la historia clínica se hace a mano. La Opinión, págs. <https://www.laopinion.com.co/cucuta/en-las-ips-la-historia-clinica-se-hace-mano-208354>
- Limas, C. (1997). Proyecto de Consultoría y Asistencia Técnica con la Comisión de Regulación en Salud -CRES. Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas (Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID). Bogota: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 06 de Agosto de 2021
- Martinez, L. (2020). Representante Asociacion Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (ACESI). (H. E. Loópez, Entrevistador)
- Md Saiful Islam, A. (2021). COVID-19 vaccine rumors and conspiracy theories: The need for cognitive inoculation against misinformation to improve vaccine adherence. PLOS ONE, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0251605>
- Ministerio de Salud y Protección Social . (2021). La Salud es para todos . Obtenido de Vacunación contra COVID-19: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx#:~:text=De%20esta%20manera%2C%20el%20objetivo,para%20generar%20inmunidad%20de%20reba%C3%B1o>
- Pérez, M., & Velásquez, A. (2008). Modelos de contratación en el sistema de salud en el marco de las relaciones entre prestadores y aseguradores. Medellín, Colombia: Universidad CES.
- Perez, M., & Velásquez, A. (2019). Modelos de contratación en el sistema de salud en el marco de las relaciones entre prestadores y aseguradores. Bogota:

CES. Obtenido de
<http://bdigital.ces.edu.co:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00099a&AN=ces.10946.971&lang=essite=eds-live&scope=site>

Pineda, C. (2021). Colombia buscaría unos US\$ 7.148M con la reforma fiscal, mucho más que lo previsto. *AméricaEconomía* , 16-25.

Restrepo, E., & Saade, A. (2017). *ANTROPOLOGÍA HECHA EN COLOMBIA* . Bogotá : Asodadón Latinoamericana de Antropología.

Sánchez, I. (2020). (D. V. Uejbe, Entrevistador)

Sarmiento, F. (2021). Entrevista con el presidente de Medimás. (D. Uejbe, Entrevistador)

Sentencia C 163 de 2020. (2020, 04 de junio). Corte Constitucional (Gloria Ortíz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-163-20.htm#:~:text=Indica%20que%20toda%20medida%20contenida.o%20agravaci%C3%B3n%20de%20sus%20efectos.>

Sim, K., Chan, Y., Chong, P., chua, H., & Soon, S. (2010). Psychosocial and coping responses within the community health care setting towards the national outbreak of an infectious disease. *Journal of Pshychosomatic Research*, 68(2), 195-202. Obtenido de <https://doi.org/10.1016/j.jpsychores.2009.04.004>

Weigel, G., Ramaswamy, A., Sobel, L., Salganicoff, A., Cubanski, J., & Freed, M. (2020). Opportunities and Barriers for Telemedicine in the U.S. During the COVID-19 Emergency and Beyond. KFF , <https://www.kff.org/womens-health-policy/issue-brief/opportunities-and-barriers-for-telemedicine-in-the-u-s-during-the-covid-19-emergency-and-beyond/>

